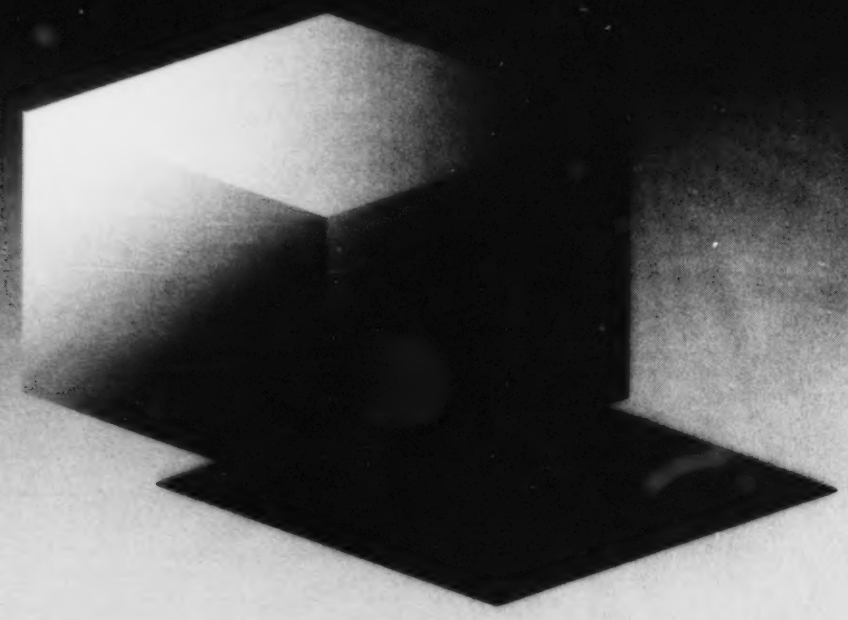
Échec et renouveau

L'évolution de la réglementation des monopoles naturels

John R. Baldwin



Une étude préparée pour le Conseil économique du Canada 1989

89-04324/

Le Conseil économique du Canada est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement à moyen et à long termes de l'économie canadienne. Le Conseil est une société de la Couronne composée d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité du contenu de l'*Exposé annuel*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des *Rapports du Conseil*. Il publie aussi d'autres ouvrages dont le contenu est explicitement attribué à des auteurs particuliers plutôt qu'au Conseil lui-même. Ces ouvrages à nom d'auteur sont publiés dans l'une ou l'autre des collections suivantes : les *Études*, qui portent sur des sujets susceptibles d'intéresser un vaste auditoire; les *Analyses techniques*, qui traitent de questions susceptibles d'intéresser les spécialistes dans les domaines étudiés; les *Documents*, qui renferment les résultats provisoires de travaux en cours ou portent sur des sujets s'adressant à un auditoire hautement spécialisé dans le but de stimuler la discussion entre spécialistes, et les *Comptes rendus de conférences*. Le Conseil établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil, des ouvrages dans ces quatre collections.

Pour se prononcer sur la qualité et l'objectivité des ouvrages à nom d'auteur, le président est conseillé par les deux directeurs. De plus, dans le cas des études et des analyses techniques, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui remettent un rapport confidentiel sur la qualité de ces textes. Le fait de publier un ouvrage à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations qu'il contient, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

Échec et renouveau

Données de catalogage avant publication (Canada)

Baldwin, John R. (John Russel)

Échec et renouveau : L'évolution de la réglementation des monopoles naturels

Publ. aussi en anglais sous le titre : Regulatory failure and renewal.
Bibliogr. : p.
ISBN 0-660-92522-2
Cat. MAS n° EC22-157/1989F

1. Entreprises publiques – Canada. 2. Commerce – Réglementation – Canada. 3. Sociétés d'économie mixte – Canada. 4. Droit international privé – Entreprises publiques – Canada. 5. Industrie – Organisation, contrôle, etc. – Canada.
I. Conseil économique du Canada. II. Titre.
III. Titre : L'évolution de la réglementation des monopoles naturels.

HD4005.B3414 1989 338.6'2'0971 C89-097017-3

JOHN R. BALDWIN

Échec et renouveau

L'évolution de la réglementation des monopoles naturels

Les résultats de cette étude demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-157/1989F
ISBN 0-660-92522-2

This study is also available in English under the title: *Regulatory Failure and Renewal: The Evolution of the Natural Monopoly Contract.*

Table des matières

Préface		vii
Avant-propos		ix
1	**Introduction**	1
2	**Une théorie de la réglementation des monopoles naturels**	7
	Le monopole naturel et le besoin d'un agent de réglementation	7
	La cause du non-fonctionnement du mécanisme transactionnel	8
	L'échec du mécanisme transactionnel et la réglementation	9
	Conclusion	12
3	**La transition du contrat de concession au tribunal de réglementation aux États-Unis**	15
	L'apparition du secteur des services publics	15
	L'évolution du système de réglementation à ses débuts	17
	La réglementation comme contrat	18
	La souplesse des contrats de réglementation	19
	Les droits de propriété et le rôle du pouvoir judiciaire	21
	Conclusion	24
4	**L'entreprise publique dans l'industrie ferroviaire au Canada**	25
	L'interprétation classique	26
	Le processus contractuel et l'échec des transactions	26
	Le risque moral et l'échec de la réglementation	28
	L'échec du Grand Tronc	30
	La confiscation durant le processus d'expropriation	38
	Conclusion	40
5	**Les contraintes judiciaires et l'évolution du processus de réglementation au Canada**	43
	Le rôle du pouvoir judiciaire au Canada	44
	Le droit coutumier et l'expropriation	44
	L'évolution des jugements en matière de réglementation et d'expropriation	44
	L'évolution de la réglementation par le biais du tribunal indépendant	46
	La Nouvelle-Écosse	48
	Le Nouveau-Brunswick	57
	L'Alberta	58
	Conclusion	59
6	**L'évolution du contrat de réglementation au dix-neuvième siècle**	61
	La municipalisation des services d'aqueduc	61
	La réglementation volontaire dans l'industrie du gaz	65

Les tramways et la réglementation par voie de contrat 67
Conclusion 69

7 Colombie-Britannique – Absence de réglementation par un organisme indépendant 71
Les principaux jalons historiques (1896-1917) 71
La renégociation du contrat de réglementation 74
Conclusion 75

8 Bell Canada – Stratégie commerciale et protection fédérale 77
Historique 77
Conclusion 80

9 Manitoba – Entreprise publique et réglementation 83
L'expropriation des installations de Bell Canada au Manitoba 83
La concurrence entre les entreprises privées et publiques dans le secteur de l'électricité 86
Conclusion 90

10 La création d'Hydro-Ontario – Le rejet du contrat de concession 95
Les jalons historiques 95
L'abandon du contrat de concession 95
Le secteur privé 98
La naissance d'Hydro-Ontario 100
L'opportunisme 100
La clause Conmee 100
La clause de la production d'énergie 102
À l'abri des contrôles judiciaires 103
L'acquisition de la Toronto Electric Light Company et de la Toronto Railway Company 104
Conclusion 106

11 Les services publics au Québec entre 1890 et 1935 – Développement sans entrave du secteur de l'électricité et réglementation du coût des services de transport urbain 109
L'évolution historique à Montréal 109
L'évolution de la réglementation 111
L'évolution des ententes contractuelles dans l'industrie des tramways à Montréal 113
La ville de Québec – 1929-1935 114
Conclusion 115

12 Conclusion 119
Le choix de l'instrument de réglementation 119
La théorie du choix de l'instrument d'intervention 122

Notes 127

Liste des tableaux 135

Bibliographie 137

Préface

Cette étude vise avant tout à expliquer pourquoi l'entreprise publique a été employée comme instrument de réglementation plus souvent au Canada qu'aux États-Unis. Elle se rattache à une étude antérieure sur le transport aérien (Baldwin, 1975), dont l'intérêt portait davantage sur les similitudes entre le comportement d'une entreprise publique et celui d'un organisme de réglementation. La présente étude a plutôt pour objet de préciser les raisons qui limitent en faveur de l'une et de l'autre comme instrument de la politique gouvernementale. L'étude précédente fournissait une explication du comportement observé, à partir d'un modèle postulant que ces deux formes d'organisation tentaient de maximiser une fonction d'objectifs multidimensionnelle sous diverses contraintes. La même démarche est essentiellement suivie dans ce rapport; en d'autres termes, on tente d'y expliquer pourquoi un instrument de réglementation est choisi plutôt qu'un autre, par l'examen des objectifs de l'État et de la nature des contraintes qui entrent en jeu. La structure adoptée pour l'étude s'inspire des travaux de plus en plus nombreux sur l'échec du mécanisme transactionnel, qui ont servi, ailleurs, à expliquer pourquoi certaines transactions sans lien de dépendance sont internalisées au sein des entreprises. Le même cadre d'analyse est employé ici pour comprendre pourquoi le rapport contractuel initial, axé sur le modèle de la concession, a cédé le pas à la formule contractuelle plus complexe que constitue le tribunal de réglementation.

Des travaux antérieurs dans le même domaine (Baldwin, 1984) ont fait ressortir les effets des différences entre les contraintes judiciaires au Canada et aux États-Unis sur le choix entre l'entreprise publique et la réglementation. On y observait que, dans le cas où les contraintes judiciaires sont inopérantes, l'État peut agir de façon opportuniste en recourant à l'expropriation, et l'échec du mécanisme transactionnel peut mener à l'internalisation de la fonction de réglementation par l'utilisation de l'entreprise publique. Lorsque l'État ne peut négocier de manière équitable, il a tendance à recourir à l'entreprise publique. L'étude précédente mettait en relief des exemples de comportement gouvernemental opportuniste au Canada. La présente étude part des résultats de la précédente pour examiner de façon plus poussée l'évolution de la réglementation des entreprises de services publics au Canada.

Cette étude plus approfondie vise à répondre à la question posée par Demsetz (1968) : Pourquoi avons-nous recours à la réglementation alors qu'un rapport contractuel entre consommateurs et producteurs serait une solution plus efficace ? L'examen des raisons qui expliquent l'abandon du contrat de concession initial entre l'État et les entreprises de services publics permet de comprendre pourquoi la réglementation s'exerce aujourd'hui par le truchement du modèle du tribunal indépendant.

La présente monographie comble une lacune dans la documentation juridique et économique dans la mesure où elle décrit comment le contexte juridique a influé sur le choix des solutions appliquées en réponse à l'échec du modèle contractuel. Elle constitue en outre un apport à l'histoire du monde des affaires puisqu'elle montre comment les politiques des entreprises ont atténué certains des problèmes institutionnels qui se posaient.

Je tiens à remercier le Conseil économique du Canada de l'appui donné à ce projet et, en particulier, Ron Hirshhorn, pour ses observations. Je remercie également Dan Usher, Marvin McInnis et Frank Lewis, du Département de sciences économiques de l'Université Queen's, Dennis Magnusson, de la Faculté de droit, et deux critiques anonymes pour leurs commentaires perspicaces sur une version antérieure. Mais je suis surtout reconnaissant envers Viv Nelles dont les remarques sur la première version, lors d'une conférence organisée par le Conseil, m'ont incité à étendre mon analyse aux industries examinées dans la présente étude. Il m'a aussi donné accès à des données fondamentales en me permettant de consulter sa propre étude sur la réglementation (effectuée en collaboration avec Christopher Armstrong). Quiconque étudie la réglementation au Canada constate rapidement combien est précieux le travail fait par ces deux historiens.

Enfin, j'aimerais remercier Juanita Hamilton qui a dactylographié ce manuscrit avec une diligence infatigable, Saskia Oltheten, Robert Fay et Tony Lempriere qui m'ont aidé dans le travail de recherche, de même que mon épouse, Adrianne, pour la révision du manuscrit.

John R. Baldwin
Département de sciences économiques
Université Queen's
Kingston (Ontario)
Mars 1989

Avant-propos

La présente étude a été entreprise, à l'origine, dans le cadre du projet du Conseil sur les entreprises d'État. Le rapport du Conseil à ce sujet, *L'État entrepreneur*, est paru à la fin de 1986. Ce projet visait à améliorer notre compréhension des entreprises appartenant au gouvernement fédéral ou aux provinces, ou contrôlées par eux, qui fonctionnent sans lien de dépendance à l'égard de l'État et qui ont d'importantes fonctions commerciales. Le projet cherchait notamment à répondre à deux questions : Quel rôle convient aux entreprises publiques comme instrument de la politique de l'État ? Et comment devraient être structurés les mécanismes de contrôle au sein de l'appareil gouvernemental pour permettre la réalisation de tout le potentiel de cet instrument d'intervention ?

Dans la présente étude, John Baldwin approfondit les travaux qu'il avait présentés initialement à un symposium organisé par le Conseil en septembre 1984. L'auteur s'efforce d'expliquer pourquoi, en situation de monopole naturel, le Canada a eu recours à l'entreprise publique, plutôt que de s'en remettre simplement à la réglementation. Baldwin constate que les travaux qui ont été fait, à la suite d'Oliver Williamson, sur les coûts de transaction, jettent un éclairage important sur cette question. En s'appuyant sur ces travaux, l'auteur examine les différentes contraintes auxquelles ont été confrontés les gouvernements au Canada et aux États-Unis, et il explore le rapport entre ces contraintes et la réalisation fructueuse de contrats équitables entre l'État et des intérêts privés. C'est lorsqu'il s'avère impossible de mener à terme, avec succès, des contrats équitables qu'il faut chercher une solution de rechange à la réglementation. Pour appuyer sa thèse, Baldwin passe en revue une imposante quantité de données historiques. Les résultats auxquels aboutissent ses recherches nous permettent de mieux comprendre le problème général du choix de l'instrument d'intervention et de remettre en question notre interprétation traditionnelle des origines de certaines grandes entreprises publiques fédérales et provinciales.

John Baldwin a publié de nombreux articles dans le domaine de l'organisation industrielle. Sur la question de la réglementation, il est plus particulièrement connu pour l'étude qu'il a publiée, en 1975, sous le titre *The Regulatory Agency and the Public Corporation* et qui traitait de l'industrie canadienne du transport aérien. John Baldwin est professeur de sciences économiques à l'Université Queen's.

Judith Maxwell
Présidente

1 Introduction

Les gouvernements ont recours à divers moyens pour réglementer les marchés. Il est donc essentiel de comprendre les raisons qui guident leur choix d'instruments d'intervention. Sinon, le débat sur la nécessité des organismes de réglementation ou des entreprises publiques risque de sombrer dans l'océan des idéologies. Cette étude présente un cadre général susceptible de servir à expliquer le choix des mécanismes de réglementation et elle examine l'évolution de la réglementation au Canada depuis le milieu du dix-neuvième siècle jusqu'aux années 30.

Pour analyser les raisons qui ont motivé le choix d'un instrument de réglementation, cette étude tente de répondre à une série de questions. Pourquoi avons-nous recours à la réglementation alors qu'il serait possible d'instituer un contrat de concession entre les consommateurs et les producteurs ? Est-ce que cette stratégie a déjà été mise à l'épreuve ? Lorsqu'il y a eu tentative de l'appliquer, quel a été le résultat ? Comment expliquer les cas d'échec ? Quelles solutions de rechange ont été essayées ? Quelles conditions ont rendu possible l'évolution d'institutions telles que les tribunaux de réglementation ? Pourquoi le Canada a-t-il tardé plus que les États-Unis à mettre sur pied des tribunaux de réglementation indépendants ? Pourquoi le Canada a-t-il opté pour l'entreprise publique plus souvent que les États-Unis ? À quel point la recherche d'un instrument de réglementation idéal par l'État a-t-elle été influencée par la stratégie des entreprises ?

Les premières questions, celles portant sur la possibilité d'une réglementation par contrat, intéresseront les personnes qui ont commencé à douter du bien-fondé d'une réglementation par l'entremise de tribunaux indépendants à cause des rigidités que ces institutions semblent engendrer dans l'économie de marché. Il serait vain de préconiser des mécanismes différents si, en fait, ils ont déjà été testés et se sont avérés médiocres. La question sur le recours à l'entreprise publique intéressera ceux qui souhaitent réduire la taille de ce secteur en favorisant la privatisation. La question sur le rythme d'implantation de la réglementation va au cœur du débat sur le choix d'un instrument d'intervention et elle fait ressortir la raison pour laquelle le Canada a mis un accent particulier sur l'entreprise publique. Enfin, la question de l'incidence de la stratégie des entreprises sur le développement des institutions souligne le fait que ces dernières sont façonnées non seulement par le système juridique, mais également par le système politique, et que l'interaction entre ces deux entités peut être complexe.

La forme de réglementation la plus ancienne était un contrat entre les consommateurs et le monopoliste. À l'origine, la réglementation prenait la forme d'un contrat de concession, instrument qui a été mis en œuvre et graduellement délaissé au début du siècle. La présente étude signale les raisons pour lesquelles cette approche a été abandonnée. Essentiellement, ce type de contrat comportait des lacunes fondamentales, et les États-Unis l'ont remplacé par des tribunaux de réglementation. Le Canada s'est engagé dans cette voie, mais non sans quelques heurts, parce que les dispositions constitutionnelles et juridiques indispensables à la réussite de ces tribunaux n'étaient pas en place. La constitution canadienne, contrairement à celle des États-Unis, ne garantissait pas la propriété privée. Le tribunal de réglementation était idéal pour supprimer une des principales pierres d'achoppement du contrat de concession. Toutefois, pour bien délimiter le rôle de ces tribunaux, il fallait des contraintes constitutionnelles sur l'exercice du pouvoir coercitif par l'État dans le cadre des renégociations contractuelles qui font partie intégrante du processus réglementaire. Ces contraintes constitutionnelles étaient plus faibles au Canada qu'aux États-Unis, de sorte que la réglementation a évolué d'une manière un peu différente dans ces deux pays. En particulier, quand les premiers contrats de concession se soldaient par des échecs, le Canada se rabattait souvent sur l'entreprise publique à cause du peu de protection accordée au capital privé dans la constitution. Le recours à l'entreprise publique était moins une décision rationnelle qu'une réaction au non-fonctionnement du contrat de concession. Invoquant le pouvoir coercitif de l'État, les gouvernements confisquaient ou menaçaient de confisquer le capital qui avait été investi dans plusieurs des premiers services publics.

Enfin, cette étude montre que l'histoire de la réglementation n'est pas qu'une succession de déceptions. Les divers paliers de gouvernement n'ont pas tous permis l'échec du contrat de concession ou agi de façon coercitive lorsqu'il y a eu échec. Dans certains cas, ils ont mis sur pied des organismes de réglementation. Les entreprises ne sont d'ailleurs pas toutes restées passives; certaines ont élaboré des stratégies pour contrer l'adoption de mesures politiques opportunistes. En somme, les contrats de concession posaient

d'importants problèmes et une série de solutions réglementaires ont fini par gagner la faveur.

L'analyse présentée dans cette étude repose avant tout sur la théorie de l'économie industrielle. Elle s'inspire de l'analyse de l'échec des transactions de Williamson (1975) pour établir un cadre d'étude du choix des instruments de réglementation. Un tel cadre a servi à expliquer les différents rapports contractuels qui s'établissent entre les entreprises, de même qu'entre une entreprise et ses travailleurs. Dans la présente étude, cette théorie est élargie et appliquée aux rapports entre l'État et les producteurs de services publics. L'étude est aussi une réflexion sur des questions d'ordre juridique et économique. Elle décrit comment le choix d'un instrument de réglementation est déterminé par le contexte juridique et, en particulier, par la protection de la propriété privée résultant des contraintes d'ordre constitutionnel ou des règles du droit coutumier. Elle comporte en outre un examen des politiques des entreprises. Les institutions, comme les produits, peuvent être remplacées. Le choix d'un contrat ou d'une institution appropriés peut permettre d'éviter un échec transactionnel, et les imperfections de l'instrument choisi peuvent être atténuées par une stratégie commerciale adéquate. Cette monographie de recherche montre, par l'examen des moyens employés par les bailleurs de fonds pour se protéger contre l'opportunisme éventuel de l'État, comment une stratégie d'entreprise bien élaborée peut compenser, en partie, les imperfections des institutions. Enfin, l'étude constitue en quelque sorte un essai d'histoire économique qui, par une revue de nombreux événements survenus entre le milieu du dix-neuvième siècle et la troisième décennie du vingtième siècle, fait ressortir la grande diversité des réactions de la société à des problèmes économiques semblables.

Avant d'élaborer le cadre général qui servira de fondement à l'examen de l'évolution de l'instrument de réglementation, il peut être utile de décrire le contexte dans lequel se situe l'étude. La documentation pertinente se répartit en deux groupes. Les ouvrages qui se rangent dans le premier groupe traitent des formes classiques de réglementation, c'est-à-dire le recours à un tribunal de réglementation, qui est un phénomène typiquement mais non exclusivement américain. Les ouvrages qui appartiennent au second groupe portent sur le recours à l'entreprise publique comme instrument de réglementation.

Les théories économiques sur la réglementation des monopoles naturels peuvent être classées selon deux courants de pensée. L'interprétation classique est que la réglementation constitue un moyen de promouvoir l'intérêt public au sens de Pareto. À une certaine époque, cette thèse était uniquement fondée sur le postulat voulant que la réglementation soit nécessaire pour éviter que les monopoles ne mènent à l'exploitation des consommateurs. D'autres principes s'y greffent maintenant, comme celui voulant qu'il soit peut-être nécessaire de protéger les entreprises à produits multiples contre les nouveaux arrivants dans une industrie[1]. Cette thèse classique a été remise en question par ceux qui soutiennent que la réglementation est le résultat d'un arbitrage entre l'intérêt public et les intérêts privés. Suivant cet autre courant de pensée, un organisme de réglementation est un agent par lequel l'État tente de maximiser sa fonction d'objectif politique[2], donnant lieu à un régime de prix et de production qui se situe quelque part entre le monopole et la concurrence. Cette seconde théorie suppose implicitement que la réglementation favorisant les producteurs est contraire à l'intérêt public.

La notion selon laquelle toute réglementation en faveur des producteurs entraîne une perte sociale est largement répandue. Des études de cas menées dans certaines industries, dont le camionnage et le transport aérien, ont montré que les entreprises réglementées reçoivent effectivement un traitement de faveur de la part des organismes chargés de les réglementer[3]. Dans certaines industries, les économies d'échelle sont à ce point négligeables que la nécessité d'une réglementation peut être remise en cause. Des résultats encore plus révélateurs ressortent de plusieurs études qui indiquent que, même dans les services publics d'électricité, où des économies d'échelle existent, la réglementation ne comporte aucun avantage pour les consommateurs[4]. Mais en dépit de ces constatations, les économistes ne sont pas encore convaincus que la réglementation soit inefficace ou ait un effet contraire à l'intérêt public dans le secteur des services publics[5].

Dans la présente étude, nous supposons que la réglementation a été invoquée et élaborée dans l'intérêt à la fois des consommateurs et des producteurs puisque les uns et les autres sont parties au contrat. Conclure que la réglementation a été avantageuse pour les producteurs ne signifie pas nécessairement que l'on donne raison à ceux qui soutiennent qu'elle donne lieu à des avantages exclusifs. En outre, nous faisons valoir dans cette étude qu'un contrat de réglementation efficace protège les intérêts des monopoleurs naturels contre une possibilité de faillite attribuable à l'État car, dans le cas contraire, il y aurait défaillance du mécanisme de réglementation. Il se pourrait néanmoins que la réglementation n'ait pas exercé de contrainte significative en ce qui a trait aux bénéfices du monopoleur, mais c'est là une question qui déborde le cadre de notre étude. Les chapitres qui suivent révèlent qu'il est difficile, à ce stade, de tirer des conclusions générales sur l'efficacité de la réglementation des services publics. Il se trouve deux raisons à cela. Premièrement, des modes de réglementation très différents ont été adoptés au

Canada pour résoudre des problèmes essentiellement identiques. Comme nous le verrons plus loin, il ne convient donc pas de considérer la réglementation comme un phénomène unique dans le contexte canadien. Une évaluation de la réglementation doit passer par l'étude de différents régimes de réglementation adoptés à des époques diverses. En outre, la répartition des avantages entre les consommateurs et les producteurs a évolué pendant la durée du contrat de réglementation en raison d'événements imprévus qui ont rendu les conditions initiales de moins en moins adéquates. Dans certains cas, les profits ont atteint des niveaux imprévus tandis que, dans d'autres, ils sont tombés en dessous du niveau initial suite à une poussée inflationniste inattendue. Si une étude porte plus particulièrement sur une période au cours de laquelle il y a transition entre un régime de réglementation et un autre, comme ce fut le cas au début du vingtième siècle, il ne faut pas se surprendre de constater qu'une des parties améliore sa position par rapport à l'autre. Car la raison de la transition réside dans le fait que le contrat de réglementation jusqu'alors en vigueur ne convenait plus. L'une ou l'autre des parties ayant jugé que la répartition prévue des avantages ne s'était pas concrétisée, elle a demandé que l'arrangement soit renégocié. Mais le fait de constater une augmentation des avantages reçus par l'une des parties au contrat de réglementation – par exemple, les producteurs – à la suite de cette renégociation ne nous permet pas de tirer des conclusions sur les conséquences à long terme de la réglementation. Le changement dans la part d'avantages allant aux producteurs au terme de la renégociation peut signifier tout simplement que ces derniers reviennent au point où ils étaient à l'origine. Par conséquent, une étude approfondie des effets de réglementation ne peut porter sur un échantillon d'industries à un moment donné, parce qu'elle risquerait de produire des résultats trompeurs.

La seconde catégorie de travaux qui se rapportent au sujet étudié ici sont ceux qui ont trait à l'entreprise publique. De façon générale, les études économiques de l'entreprise publique ont visé à évaluer l'efficience « économique » de ce genre d'entreprise (Borcherding, 1983). Plus récemment, certains travaux ont porté sur les raisons qui sous-tendent le choix d'instrument – c'est-à-dire pourquoi l'entreprise publique est l'instrument d'intervention retenu si cette solution s'avère moins efficiente du point de vue de l'utilisation des ressources (Trebilcock et Prichard, 1983).

Confrontés, ces deux courants peuvent aisément donner lieu à un conflit idéologique présentant peu d'intérêt entre, d'une part, ceux qui insistent sur l'efficience « économique » et dénoncent le recours à l'entreprise publique et, d'autre part, ceux qui soutiennent au contraire que le recours à l'entreprise publique met en relief la contribution supérieure de cet instrument à la réalisation d'importants objectifs publics. Le débat sur l'efficacité de l'entreprise publique se porte ensuite vers la question du bien-fondé de ces objectifs. Toutefois, certains points importants restent à éclaircir lorsque le débat est placé dans ce contexte, points qui doivent être abordés avant de pouvoir se prononcer de façon définitive sur la privatisation et l'opportunité d'y recourir.

En définitive, ce sont les ouvrages sur le choix des instruments d'intervention qui nous permettront de mieux comprendre l'évolution des différentes institutions. Il faut toutefois veiller à ne pas se confiner à une rationalisation systématique du statu quo. Dans une étude (Baldwin, 1975), nous avons soutenu que le comportement des organismes de réglementation et des entreprises publiques pouvait être analysé à l'aide d'un modèle reposant sur l'hypothèse que chacun de ces agents tente de maximiser une fonction d'objectifs multidimensionnelle, mais subit la contrainte de certains facteurs exogènes. Une telle approche a l'avantage de faire ressortir qu'il est généralement peu utile d'inciter ces institutions à modifier leur comportement si la fonction d'objectifs et les contraintes propres à chacune d'elles restent les mêmes. Leur comportement pourrait changer si la nature des contraintes était modifiée, mais il est possible que, dans certains cas, ces contraintes ne soient pas du ressort des décideurs.

La présente monographie suit la même démarche en vue de préciser la raison pour laquelle l'entreprise publique – plutôt que la réglementation – est le moyen choisi pour contrôler les monopoles naturels. Bien que l'étude porte uniquement sur le genre d'instrument de réglementation choisi, elle a pour but d'aider à mieux comprendre le processus plus général de sélection d'un instrument d'intervention.

La réglementation et l'entreprise publique sont des instruments de politique publique qui présentent chacune des caractéristiques bien distinctes. De façon générale, la réglementation ne touche pas la propriété privée et fait intervenir la création d'un organisme autonome chargé d'arbitrer les conflits survenant, entre autres, au niveau des prix. Sous un régime de réglementation, l'organisation de la production relève du secteur privé. Bien que d'aucuns puissent soutenir qu'il y a certains gains d'efficience à laisser le secteur privé prendre les décisions en matière de production, il n'en reste pas moins que le processus de réglementation engendre des coûts réels. Ce processus peut s'avérer long et compliqué, si on le compare au contrôle direct que permet le recours à l'entreprise publique. En outre, il peut s'avérer plus facile de vérifier l'utilisation qui est faite des subventions versées pour des services particuliers lorsqu'il s'agit d'une entreprise publique. La création d'une entreprise publique jouissant d'un monopole permet d'éviter ou de limiter la rivalité

inhérente à un régime de réglementation où plusieurs agents privés se font concurrence pour obtenir une concession. Plusieurs des avantages possibles de l'entreprise publique sur la réglementation peuvent être regroupés dans la catégorie des avantages qui permettent d'éviter les difficultés contractuelles.

Il se pourrait que le Canada ait choisi de recourir à l'entreprise publique dans certaines circonstances en raison d'un plus grand désir d'atteindre des objectifs particuliers pour lesquels elle convient le mieux. S'il est plus important de réaliser des objectifs précis, comme ceux qui nécessitent des subventions directes, le choix peut s'arrêter sur l'entreprise publique parce que celle-ci constitue le meilleur instrument d'intervention dans les circonstances. Néanmoins, ce ne sont pas les raisons avancées ici pour expliquer le recours à l'entreprise publique au Canada. La présente étude est axée sur des problèmes de nature contractuelle qui, s'ils ne sont pas solutionnés, empêchent la société de faire un choix entre la réglementation et l'entreprise publique. La réglementation n'est un substitut valable de l'entreprise publique que si l'État est contraint de respecter un contrat équitable que les responsables de la réglementation sont tenus de négocier. Bien que des difficultés contractuelles puissent survenir parce que l'État est dans l'incapacité de surveiller les activités du secteur privé par l'entremise d'un organisme de réglementation, nous faisons valoir ici que le comportement de l'État lui-même, à certaines occasions, peut poser un problème tout aussi important, problème qui n'a pas reçu toute l'attention requise. Lorsque l'État contrôle l'appareil judiciaire et policier, il est bien plus en mesure que ne l'est le secteur privé de résilier un contrat négocié équitablement. Il faut nécessairement que certaines contraintes soient imposées à l'État, pour être en mesure de considérer l'opportunité (relative) de recourir à la réglementation, plutôt qu'à l'entreprise privée, sous l'angle du contrôle des coûts et de la facilité d'application de la politique gouvernementale. Ces contraintes peuvent découler du droit coutumier ou de garanties constitutionnelles explicites en ce qui a trait à la propriété privée.

Dans ce document, nous examinons l'incidence, sur le choix des instruments d'intervention, des différentes contraintes d'origine constitutionnelle imposées au comportement de l'État au Canada et aux États-Unis. Nous faisons valoir que le recours à l'entreprise publique dans certaines circonstances précises au Canada s'explique par des différences dans la nature des contraintes qui s'exercent sur le processus politique au cours de la recherche de l'institution susceptible d'assurer une réglementation optimale des monopoles naturels.

La présente étude peut sembler mettre l'accent sur des aspects quelque peu différents de ceux apparaissant dans les quelques recherches publiées sur le choix des instruments d'intervention, lesquelles abordent ce choix comme un jumelage rationnel des institutions et des objectifs en fonction de certains critères d'efficacité; toutefois, le cadre méthodologique est le même. Nous faisons valoir qu'au cours de l'évolution des industries qui possèdent les caractéristiques d'un monopole naturel, l'État a tenté de trouver une institution qui jouerait le rôle d'agent ayant la tâche d'élaborer le contrat entre consommateurs et entreprises privées. Dès le début, le Canada et les États-Unis ont suivi des voies divergentes en mettant à l'essai divers modèles institutionnels, en raison de différences dans la nature des contraintes imposées au processus d'expérimentation. Ces différences découlent elles-mêmes des contextes constitutionnels distincts dans lesquels opèrent les deux gouvernements. Ainsi, dans notre approche, le choix d'un instrument d'intervention est déterminé par une fonction d'objectifs et une série de contraintes qui influent sur la façon dont la poursuite du bien public se déroule. Notre démarche se distingue de celle suivie ailleurs par l'importance accordée à la présence (ou l'absence) de principes constitutionnels susceptibles de contraindre le comportement de l'État lorsque celui-ci tente de résilier des contrats équitables sans dédommagement convenable.

L'hypothèse à la base des sections qui suivent peut se résumer succinctement. Lorsque le gouvernement ne peut être contraint de respecter des contrats équitables, le coût de résiliation de ces contrats sera moins élevé. Dans certaines circonstances, les pressions politiques qui s'exerceront en faveur de la résiliation des contrats sans indemnisation seront trop fortes, même pour des dirigeants politiques justes qui sont raisonnablement conscients des conséquences à long terme de leurs actions. Dans ces conditions, il est fort probable que le processus de réglementation échouera et que le problème d'ordre contractuel sera internalisé par la création d'une entreprise publique. Mais de telles pressions politiques ne se feront pas sentir dans tous les cas. Parfois, elles pourront se heurter à une résistance. Toutefois, avec le temps et en l'absence de contraintes sur l'action de l'État, le processus de réglementation sera progressivement remplacé par la création d'entreprises publiques dans les secteurs où les difficultés contractuelles sont les plus grandes.

Il ne faut toutefois pas conclure que tous les échecs des contrats de concession ont entraîné la création de sociétés publiques ou que tous les paliers de gouvernement ont exploité leur pouvoir coercitif. Certaines provinces ont créé des tribunaux de réglementation pour résoudre les crises contractuelles qui ont éclaté lorsque des contrats de régle-

mentation nécessitaient des révisions. Dans d'autres cas, de nouveaux contrats ont été instaurés pour remédier aux imperfections des contrats antérieurs. Il ne faut pas non plus conclure que les contraintes constitutionnelles qui, autrefois, étaient faibles au Canada, sont demeurées ainsi. Les décisions rendues par les instances judiciaires ont petit à petit limité les actions de l'État, ce qui a fait naître les conditions nécessaires au bon fonctionnement des mécanismes de réglementation. L'historique présenté plus loin révèle que le processus par lequel le Canada a renoncé à un système de réglementation (le contrat de concession) pour en ériger un autre (le tribunal de réglementation) a été lent et complexe. Au cours d'un long apprentissage, les dirigeants politiques et les chefs d'entreprise ont cherché les moyens de faire face aux pressions qui exigeaient une réforme de l'instrument d'intervention.

Dans le prochain chapitre, nous présentons la théorie de la réglementation d'un monopole naturel. Cet exposé est suivi d'une analyse de la manière dont les contraintes juridiques imposées au comportement de l'État ont créé les conditions propices à l'émergence d'un organisme de réglementation aux États-Unis. Vient ensuite un examen des contraintes qui ont été imposées aux autorités gouvernementales canadiennes pour les empêcher de recourir à l'expropriation sans indemnisation. Enfin, nous présentons, dans la dernière partie, des études de cas illustrant l'évolution de la réglementation comme instrument d'intervention au Canada.

2 Une théorie de la réglementation des monopoles naturels

Les économistes s'interrogent depuis longtemps sur les raisons pour lesquelles la société a recours à la réglementation. Ces dernières années, l'explication selon laquelle la réglementation est l'instrument utilisé pour limiter l'exploitation du pouvoir monopolistique a perdu des adeptes. Les théoriciens de la réglementation se sont tournés vers des modèles de comportement axés sur la recherche de rentes pour expliquer la dynamique de la réglementation.

Dans le présent chapitre, nous élaborons une théorie de la réglementation sans toutefois recourir à un modèle politique de comportement orienté vers la recherche de rentes. Nous observons d'abord que la réglementation, sous sa forme initiale, était un contrat entre l'État et l'industrie. Comme tous les contrats, celui-là visait à offrir des avantages aux deux parties. Avec le temps, la nature de la réglementation a changé et le contrat de concession initial ne pouvant pas s'adapter aux changements requis, il a fallu choisir de nouveaux instruments d'intervention.

Le cadre d'analyse que nous présentons ici sert essentiellement à établir les raisons de ce changement. Il ne faudrait pas considérer que la réglementation est apparue soudainement au vingtième siècle ou qu'elle n'a pris qu'une forme, celle du tribunal de réglementation moderne. La réglementation a existé dès le début de la plupart des entreprises de services publics sous la forme de contrats de concession; elle a plus tard pris d'autres formes avec l'apparition de contrats souples à échelle mobile. Aux États-Unis, le vingtième siècle a vu se généraliser le recours au tribunal de réglementation opérant avec une norme codifiée en vue de contrôler les prix en fonction du « rendement acceptable » sur la « juste valeur » de la base de tarification. Au Canada, la transition vers le tribunal de réglementation s'est faite différemment. D'une part, le phénomène a été beaucoup plus lent. En outre, les normes de « juste valeur » n'ont pas été acceptées de façon aussi universelle qu'aux États-Unis. Enfin, on a eu davantage recours à un autre instrument au Canada. Les entreprises publiques, ou sociétés d'État, ont été employées comme instrument de réglementation dans un certain nombre de secteurs clés comme ceux des chemins de fer au niveau fédéral, de l'électricité en Ontario et du téléphone dans les provinces des Prairies.

Nous présentons dans ce chapitre un cadre d'analyse qui servira à mieux comprendre les raisons qui motivent le choix d'un instrument de réglementation. Basé sur les travaux de Williamson (1975) sur le non-fonctionnement du modèle transactionnel, il vise à établir trois choses. Premièrement, les changements dans la réglementation sont survenus en réaction à l'incapacité inhérente des formes antérieures de contrats de réglementation de résoudre les problèmes engendrés par le progrès technique et d'autres phénomènes exogènes. Deuxièmement, alors que la réglementation est présente dans les cas de monopole naturel, les caractéristiques liées aux économies d'échelle que l'on fait normalement valoir ne sont pas les seuls facteurs critiques qui déterminent le besoin de réglementation. La réglementation résulte d'un échec du mécanisme transactionnel qui ne concerne pas tant les économies d'échelle que certaines caractéristiques du capital investi dans l'industrie; ces caractéristiques sont à l'origine d'un problème d'ordre contractuel et ont abouti à la création du tribunal de réglementation moderne. Enfin, nous ferons valoir que la réglementation fonctionne essentiellement là où la loi garantit le droit à la propriété privée et protège les citoyens contre la confiscation par les pouvoirs publics. Lorsque de telles garanties n'existent pas en vertu du droit coutumier ou de la constitution, les problèmes qui sont à l'origine du besoin de réglementation amèneront souvent l'État à intervenir par le biais d'une société d'État ou d'une entreprise publique.

Le monopole naturel et le besoin d'un agent de réglementation

Avant d'aborder la question du choix de l'instrument optimal, il est nécessaire d'élaborer quelque peu sur la raison de l'intervention de l'État sur les marchés constituant un monopole naturel. Les interprétations classiques dans ce domaine sont inadéquates. Elles portent essentiellement sur l'absence de concurrence causée par un problème de nombre, alors que l'explication appropriée se trouve dans la probabilité d'un échec d'ordre contractuel attribuable à la nature particulière des transactions et du capital en jeu dans les marchés de monopole naturel. Une fois précisée la nature de l'échec contractuel, on peut se pencher sur la question du choix de l'instrument optimal.

La raison classique invoquée pour justifier l'intervention de l'État dans une situation de monopole naturel causée par

la présence d'économies d'échelle est que la réglementation s'avère nécessaire pour protéger les consommateurs. Cette opinion a été exprimée par deux groupes distincts. Ceux qui expliquent l'activité politique en faisant appel à la théorie micro-économique normative insistent sur le fait qu'il devrait y avoir réglementation dans les cas de monopole naturel[1]. Par contre, en vertu des théories sur la recherche de rentes, la réglementation serait le résultat d'une interaction de la demande et de l'offre d'activités gouvernementales. En présence de monopoles naturels, ce sont les consommateurs qui demandent à être protégés contre l'exploitation et qui devraient normalement profiter de la réglementation.

Aucun de ces arguments ne fournit une explication satisfaisante de l'existence de la réglementation des monopoles naturels. Demsetz (1968) a noté que la réglementation en elle-même n'est pas absolument requise dans le cas des monopoles naturels. Un contrat *ex ante* entre les consommateurs et le producteur monopoliste pourrait éviter la perte d'efficience associée à un régime de prix monopolistiques. Un contrat *ex ante* précise à l'avance les conditions qui doivent s'appliquer et peut ou non comporter des modalités en regard des événements prévus ou imprévus. On peut trouver des exemples de tels contrats, notamment lorsque le nombre de consommateurs est relativement restreint. Ainsi, on peut réaliser des économies considérables en recourant à des installations centrales de collecte à la tête du puits dans l'industrie du pétrole et du gaz naturel. Les producteurs font des appels d'offres auprès des entreprises pour de telles installations et établissent un montant forfaitaire pour couvrir les coûts fixes ainsi qu'un prix unitaire pour couvrir les coûts marginaux. On n'a pas recours à des tribunaux de réglementation indépendants pour superviser ces arrangements.

On pourrait toujours expliquer la présence de la réglementation par le non-fonctionnement du modèle transactionnel. On peut ainsi soutenir que, dans certains cas, le nombre de consommateurs faisant face à des monopoleurs, comme les compagnies d'électricité et de téléphone, est trop grand pour que puissent être surmontés les problèmes d'organisation que poserait l'établissement d'un contrat du type de celui décrit par Demsetz.

Cette variante de l'interprétation classique n'est pas tout à fait convaincante. Bien que le grand nombre d'agents d'un côté du contrat – dans le cas présent, les consommateurs – puisse rendre le processus contractuel plus onéreux, cette situation n'appelle pas nécessairement une réglementation comme celle qui est apparue en Amérique du Nord, où l'État joue le rôle de représentant des consommateurs. Ailleurs, des agents du secteur privé jouent ce rôle lorsqu'il y a un nombre important de consommateurs. Ainsi, les grands magasins servent d'intermédiaires entre les consommateurs et un nombre souvent restreint de producteurs dans certaines catégories de produits. Les coopératives d'achat, qui sont en quelque sorte de grands magasins, constituent un autre exemple où des agents privés agissent au nom d'un grand nombre de consommateurs. Dans le cas des centrales électriques présentant des rendements d'échelle croissants, les compagnies locales de distribution d'électricité jouent souvent le rôle d'intermédiaires et appartiennent à des intérêts privés à plusieurs endroits aux États-Unis. Elles peuvent acheter de l'électricité auprès de divers producteurs et jouer le rôle d'agents, au sens de Demsetz, pour les consommateurs locaux. Par conséquent, le problème posé par le grand nombre de consommateurs n'exige que la présence d'un agent, et non forcément d'un intermédiaire du secteur public ayant les caractéristiques particulières des organismes de réglementation nord-américains.

En dépit de l'insuffisance de l'explication de la réglementation fondée sur le grand nombre de consommateurs, l'argumentation de Demsetz touche à la question pertinente : l'établissement d'un contrat entre les consommateurs et le détenteur d'un monopole naturel. Bien que l'organisation d'un grand nombre de consommateurs soulève des difficultés, ce n'est pas la seule raison de l'échec du modèle transactionnel. En mettant l'accent sur le nombre, on néglige d'autres caractéristiques importantes associées à ce que l'on a appelé les monopoles naturels. Ces caractéristiques ont entraîné le remplacement du contrat de concession *ex ante* par un autre type de contrat plus complexe, administré par un organisme de réglementation. En précisant la nature de ces caractéristiques, on est en mesure de mieux comprendre l'évolution de la réglementation.

La cause du non-fonctionnement du mécanisme transactionnel

Les travaux portant sur l'échec du modèle transactionnel, dont le pionnier a été Williamson, font ressortir les caractéristiques qui soulèvent des problèmes lorsque des parties indépendantes concluent un contrat sans lien de dépendance par le biais de transactions sur le marché. Lorsque de tels problèmes se posent, on soutient qu'il y a non-fonctionnement du marché, et un mécanisme d'internalisation de la relation transactionnelle apparaît généralement, sous la forme d'un type de contrat plus complexe.

Williamson fait valoir qu'en raison de l'incertitude des événements futurs et des connaissances imparfaites dont disposent les décideurs, il sera généralement nécessaire de revoir les modalités initiales de la plupart des contrats. La nature humaine est suffisamment imparfaite et le temps est trop coûteux pour qu'il soit possible de parer à tous les

impondérables dans quelque transaction que ce soit. Par conséquent, il sera souvent nécessaire de renégocier un contrat. Cette révision impose des coûts plus élevés lorsque les conditions facilitent ce que Williamson a appelé l'« opportunisme », en l'occurrence, le recours à de fausses représentations qui peuvent être – mais ne sont pas forcément – associées à un comportement malhonnête.

Il peut y avoir comportement opportuniste – et celui-ci peut être particulièrement nuisible – dans une situation où la négociation ne fait intervenir qu'un petit nombre d'agents, c'est-à-dire lorsqu'il y a si peu d'autres interlocuteurs possibles que les participants à une négociation continuent à transiger ensemble même s'il y a comportement opportuniste, et que celui-ci accroît les coûts de renégociation du contrat. Dans les situations où la négociation implique un grand nombre d'agents, le risque d'opportunisme est moins grand parce que les deux parties peuvent s'adresser à d'autres agents qui n'ont pas manifesté un comportement susceptible d'entraîner des problèmes de renégociation.

Le nombre restreint d'agents pose des difficultés lors d'une renégociation, même en l'absence d'opportunisme. S'il y a peu de soumissionnaires extérieurs, il devient beaucoup plus difficile de juger du caractère équitable du nouveau contrat. Lorsque les parties à la négociation ne peuvent recourir aux signaux du marché pour évaluer le degré d'équité des nouvelles modalités contractuelles, d'autres mécanismes (une forme quelconque d'internalisation) sont susceptibles de se développer à cette fin.

Il importe de noter que même si le contrat initial a été établi dans un contexte caractérisé par un grand nombre d'agents, où aucune des parties ne pouvait tirer avantage d'un comportement opportuniste, la renégociation peut survenir dans un cadre beaucoup plus restreint. Deux caractéristiques d'une industrie peuvent contribuer à réduire sensiblement le nombre de participants à une négociation. Ces caractéristiques sont la spécificité et la longévité des éléments d'actif. Il y a spécificité lorsque des biens de capital ont une valeur considérablement réduite dans toute utilisation autre que celle à laquelle ils étaient destinés à l'origine. Par exemple, l'utilisation d'un avion sur un itinéraire n'entraîne pas que celui-ci aura une faible valeur de revente, puisqu'il peut facilement être affecté à un autre itinéraire. Mais ce n'est pas le cas des biens d'équipement employés dans le secteur de l'électricité. Lorsque des immobilisations ont été faites en vue d'une utilisation ou à un emplacement précis, leur valeur est minime si ces immobilisations ne continuent pas à servir aux mêmes fins, à cause du coût élevé du déplacement des biens utilisés dans la production d'électricité. Si un vendeur de services d'électricité affecte un actif considérable à la distribution de l'électricité dans une municipalité donnée, la nature des biens d'équipement immobilisés signifie que le producteur devient en fait l'otage des consommateurs lors de la renégociation du contrat qui les lie. De même, un engagement de la part d'un consommateur peut placer celui-ci dans la même position vulnérable au moment de renégocier un contrat.

Le deuxième facteur qui fait augmenter le coût de l'opportunisme dans une situation où il y a peu d'agents est la longévité de l'actif. Si le bien en capital destiné à une utilisation ou à un emplacement précis a une durée relativement courte par rapport à la durée du contrat, un comportement opportuniste de la part des consommateurs entraînera un coût moindre pour le propriétaire des installations. Dans un tel cas, même si les immobilisations ont un caractère spécifique, elles n'ont pas de valeur captive inhérente.

Le cadre d'analyse applicable à l'échec du mécanisme transactionnel a été utilisé en vue d'expliquer pourquoi les transactions se font par le biais d'arrangements internes ou intra-entreprises plutôt que sur le marché ou par des rapports externes. Lorsque la spécificité et la longévité des éléments d'actif soulève des problèmes de renégociation, une relation contractuelle plus complexe se développe afin de réduire les coûts d'adaptation à l'incertitude. Un tel type de contrat plus complexe est l'internalisation de la transaction au sein de l'entreprise. La documentation sur l'échec du mécanisme transactionnel abonde en hypothèses sur les questions touchant la nature de l'entreprise, la raison de l'existence de diverses institutions sur les marchés du travail et la mesure dans laquelle l'intégration verticale constitue en fait une réponse à l'échec du mécanisme transactionnel[2]. Les mêmes écrits ont contribué considérablement à expliquer la présence de la réglementation dans les cas de monopole naturel.

L'échec du mécanisme transactionnel et la réglementation

Les travaux déjà publiés sur ce sujet fournissent un cadre utile pour comprendre l'évolution du contrat de réglementation dans le secteur des services publics. À l'origine, la réglementation se faisait par le biais d'un contrat de concession *ex ante*; mais des problèmes de renégociation ont entraîné le remplacement de cet instrument. Ces problèmes ont surgi par suite d'une transformation du processus de négociation – d'un grand nombre à un petit nombre d'agents – et de l'apparition de comportements opportunistes. De plus, la nature du capital employé a fait en sorte que cet opportunisme s'est révélé relativement coûteux. Ces deux éléments ont donc favorisé l'entrée en jeu d'un agent supérieur

pour renégocier le contrat entre consommateurs et producteurs.

Les entreprises de services publics sont caractérisées par des immobilisations dont la spécificité et la longévité sont considérables. Un réseau de poteaux et de fils pour assurer le service du téléphone ou la distribution de l'électricité ne peut pas être transporté à un autre endroit sans frais considérables si les consommateurs décident d'adopter un comportement opportuniste après la mise en place du réseau. De même, le matériel servant à la production centralisée de l'électricité ou à la commutation téléphonique est vulnérable à un éventuel comportement opportuniste de la part des consommateurs, quoique cette affirmation soit peut-être moins vraie aujourd'hui qu'au tournant du siècle lorsque la réglementation est apparue dans ce secteur. À l'époque, les coûts de transmission à haut voltage sur de longues distances étaient suffisamment élevés pour qu'il soit trop coûteux pour une centrale d'acheminer de l'électricité au-delà de sa région avoisinante. Les systèmes de commutation téléphonique, aussi, ne convenaient à l'origine qu'à un service très localisé. En raison de ces caractéristiques, le capital se trouvait alors particulièrement vulnérable à un comportement opportuniste de la part de l'État lors de la renégociation d'un contrat.

Les producteurs n'étaient pas les seuls à risquer d'éventuelles pertes de capital par suite d'un comportement opportuniste. Les consommateurs d'énergie – sous forme d'électricité ou de gaz naturel – avaient également fait des investissements spécifiques à long terme dans des appareils ménagers. Par conséquent, un comportement opportuniste de la part des producteurs pouvait menacer ces biens d'équipement. De même, lorsque des municipalités dépendaient du service offert par une entreprise de services publics, elles se trouvaient particulièrement vulnérables à toute menace de coupure du service. Les entreprises de services publics pouvaient menacer d'interrompre un service qui était devenu une nécessité, et l'ont d'ailleurs fait à certaines occasions. Par exemple, la Toronto Gas Company a fermé les réverbères lors d'une ronde de négociations au début du dix-neuvième siècle, mettant ainsi en danger la sécurité publique.

Dans l'industrie du téléphone, les consommateurs ont fait face à un problème différent. Contrairement au secteur de l'énergie, les consommateurs n'ont pas investi de façon substantielle dans le matériel téléphonique jusqu'à récemment. En fait, pour la plus grande partie du siècle actuel, ils n'ont pu que louer leur matériel des filiales de Bell dans la plupart des cas. Les consommateurs ont été confrontés à un sérieux problème de faible nombre. Au début, les concessions téléphoniques étaient attribuées à l'échelle municipale pour la transmission de la voix sur de courtes distances. La première entreprise à recevoir un nombre suffisant de concessions téléphoniques locales pour créer un réseau interurbain étendu, la société Bell, a donc bénéficié d'un important avantage sur ses concurrentes. Éventuellement, à cause de la position dominante de Bell dans le domaine des communications interurbaines, les consommateurs des divers territoires ne pouvaient plus envisager de changer de fournisseur, sauf à l'échelon local. Et s'ils avaient l'intention de le faire, le service interurbain se trouvait alors menacé car les compagnies de téléphone locales qui n'appartenaient pas à Bell avaient beaucoup de difficulté à se raccorder au réseau interurbain de Bell[3]. Par conséquent, une fois que la concession téléphonique avait été accordée, les municipalités avaient peu de possibilité de renégocier avec quelqu'un d'autre. Lorsqu'il y avait renégociation, elles se voyaient forcées d'accepter les conditions de Bell ou de se passer de service téléphonique. Considérant cette situation inacceptable, les consommateurs se sont tournés vers l'État pour obtenir les services d'un agent qui leur garantirait un plus grand pouvoir de négociation.

Il ne s'agit là que d'un exemple parmi plusieurs où un contrat de réglementation *ex ante* du type décrit par Demsetz s'est révélé inadéquat. Tandis que plusieurs entreprises pouvaient avoir présenté des offres pour les concessions au départ, tel n'était plus le cas lorsque les premières concessions arrivèrent à expiration. Que ce soit en raison d'économies d'échelle, d'avantages détenus par des entreprises pionnières ou d'obstacles à l'entrée, le processus de négociation initial impliquant un grand nombre d'agents a dégénéré en un processus où il n'y en avait plus que quelques-uns. Le fait que les biens d'équipement étaient à la fois immobilisés à un endroit particulier et avaient une longue durée utile les a rendus particulièrement vulnérables à un comportement opportuniste. En outre, les villes se sont souvent retrouvées en situation de ne pas pouvoir changer de fournisseurs. Elles étaient devenues des clients captifs et ne considéraient plus que le processus de négociation était équitable. Il fallait donc un instrument de réglementation plus complexe pour pallier au non-fonctionnement du modèle transactionnel dans ces secteurs.

Il y avait deux voies possibles. Lorsque l'échec contractuel se produit entre deux étapes intermédiaires du processus de production, l'internalisation par la fusion d'entreprises autonomes en une seule entité offre une possibilité. Son expression ici – à l'étape finale du processus de production – est une entreprise publique où le consommateur est en quelque sorte le propriétaire des installations de production. L'autre solution est une forme de contrat plus complexe qui prévoit un arbitrage des situations imprévues ou qui cherche

à préciser à l'avance comment les conséquences de tout changement seront supportées entre les consommateurs et l'entreprise de services publics. On tentera de trouver des solutions de rechange à l'entreprise publique si les coûts d'organisation sont particulièrement élevés ou, à l'inverse, si les avantages d'une prise de décision décentralisée sont assez grands pour justifier de consacrer plus d'efforts à définir la nature du contrat, afin de réduire certaines des difficultés qui risquent de se poser au moment de la renégociation. Bien entendu, la dernière option peut être envisagée uniquement lorsque la nature des événements qui entraîneront la renégociation est comprise, bien que ceux-ci demeurent imprévisibles, et lorsque les points sur lesquels doit porter la renégociation sont relativement simples.

On peut considérer que l'organisme de réglementation est la solution de rechange à l'entreprise publique qui est apparue pour prendre en charge la négociation des modalités d'une forme de contrat complexe entre consommateurs et producteurs. Les organismes de réglementation ont développé les mêmes caractéristiques que celles qui sont mentionnées comme étant essentielles à l'efficacité d'une organisation interne dans la documentation sur les transactions (Williamson, 1975, chapitre 2). Une organisation interne doit mettre au point des systèmes de vérification; l'organisme de réglementation a formé un personnel expert pour détecter d'éventuelles fausses représentations de la part des consommateurs ou des producteurs. Une organisation interne doit aussi mettre au point des procédures de médiation efficaces; l'organisme de réglementation a élaboré des règles d'arbitrage complexes. Enfin, les organisations internes doivent restreindre la capacité des parties de s'approprier les gains résultant d'un comportement opportuniste; ici, la condition préalable à un bon fonctionnement a été imposée de l'extérieur, par le pouvoir judiciaire. La façon dont cela s'est produit fait l'objet du prochain chapitre.

Le tribunal de réglementation moderne offre un processus d'arbitrage qui repose sur des organismes quasi-judiciaires publics. Le processus de prise de décision est généralement accompagné d'audiences publiques qui donnent aux deux côtés l'occasion de faire valoir leur opinion. Au cours de ces audiences, la véracité des arguments est sujette à contre-interrogatoire par les deux parties. Sous cet aspect, le processus décisionnel est semblable au processus judiciaire. Les organismes de réglementation diffèrent des institutions judiciaires officielles sur deux points, lesquels font que leur mécanisme décisionnel est relativement plus efficace en regard de la tâche à accomplir. Premièrement, ils acquièrent une expertise considérable en raison de leur champ d'intérêt beaucoup plus limité et de la fréquence à laquelle les mêmes problèmes reviennent, par exemple, le niveau de bénéfices adéquat. Un peu à la façon des organisations internes, ils élaborent des normes empiriques, comme les taux de rendement acceptables, qui simplifient considérablement l'arbitrage. Deuxièmement, ces organismes quasi-judiciaires sont dotés de systèmes d'information et de personnel spécialisés. À ce titre, ils ressemblent davantage aux organisations internes que la procédure d'arbitrage traditionnelle offerte par le système judiciaire.

Les responsables de la réglementation sont à la fois des mandataires et des arbitres. Ce sont des représentants de l'État à qui on demande à la fois de fixer les modalités du contrat entre consommateurs et producteurs et de trancher les différends qui peuvent survenir. Le mandataire choisi est une institution publique plutôt que privée en raison des conditions techniques qui exigent la participation des autorités gouvernementales. Presque toutes les industries qui ont éventuellement été classées comme des monopoles naturels – l'électricité, le gaz naturel et le téléphone – ont besoin de droits de passage exclusifs et en sont venues à utiliser la propriété publique à cette fin. Par conséquent, les autorités ont tout naturellement participé à l'établissement des modalités du service dès les débuts.

Le recours au processus politique pour arbitrer les transactions entre les consommateurs et les monopoles naturels a fait surgir un problème particulièrement épineux. Tout organe de l'État est sujet aux pressions politiques. Malheureusement, les pressions politiques exercées par les consommateurs peuvent jouer au détriment des producteurs. L'opportunisme, rappelons-le, n'est pas seulement un problème engendré par l'utilisation d'informations trompeuses. Il peut aussi faire intervenir de fausses représentations de la part de personnes qui croient fermement à la justesse de leur propre position. Le processus politique, où se retrouvent certaines idéologies opposées à la propriété privée, est probablement plus vulnérable aux comportements opportunistes que celui des négociations commerciales.

La notion d'opportunisme, qui joue un rôle central dans les travaux portant sur le non-fonctionnement du mécanisme transactionnel, n'est pas toujours précise. Ce que certains décriraient comme un gain honnête pourrait être interprété par d'autres comme un bénéfice indû résultant de fausses représentations. Il n'existe généralement pas de norme permettant de juger du caractère équitable de la répartition des gains. Dans le cas qui nous occupe ici, ce problème est limité, car il existe une norme relativement bien définie en regard de laquelle on peut évaluer l'opportunisme associé à la renégociation d'un contrat de réglementation. L'opportunisme de l'État sera défini comme l'expropriation sans compensation appropriée. Le coût d'option des gains auxquels on renonce est la norme généralement utilisée pour décider de la compensation appropriée.

Bien que les organismes de réglementation se soient vus attribuer un statut quasi-judiciaire indépendant afin de réduire la portée des influences opportunistes émanant du système politique, ils n'ont pas été isolés complètement de toute pression politique. Il était nécessaire d'imposer des limites à la capacité de l'organisme d'agir de façon opportuniste au cours du processus de renégociation. Il doit y avoir un mécanisme de vérification ou de contrepoids qui permette à l'organisme de résister au pire type de comportement opportuniste provenant du processus politique : la tendance à exproprier les installations de production de longue durée dans le secteur des services publics. Par conséquent, les organismes de réglementation ont été contraints soit par le droit coutumier soit par des dispositions constitutionnelles qui garantissent le droit de propriété.

Là où de telles lois n'existent pas, c'est-à-dire que le droit à la propriété n'est pas inscrit dans la constitution ni protégé par la tradition, les ouvrages sur le mécanisme transactionnel prédisent le recours plus fréquent à une institution de remplacement qui internalise les transactions dans les industries qui constituent des monopoles naturels. Un substitut primaire de la réglementation est la prestation publique de biens et services. Si les consommateurs tentent d'abuser de monopoles naturels privés et qu'on ne réussit pas à créer un contexte juridique permettant de prévenir de tels abus, celle-ci peut être évitée essentiellement en rendant les consommateurs propriétaires de l'entreprise par le biais de la nationalisation. Dans cette situation, les tentatives pour prendre avantage des producteurs seront moins fructueuses parce que les consommateurs ne feraient alors que s'exploiter eux-mêmes[4]. Nous devrions donc nous attendre à ce que le recours à l'entreprise publique soit plus fréquent dans un pays comme le Canada où les droits de propriété ont été moins protégés qu'aux États-Unis.

Conclusion

On peut considérer que, dans le cas des monopoles naturels, le processus de réglementation fait logiquement suite à l'existence d'économies d'échelle et au besoin des consommateurs de conclure un contrat avec le monopoleur afin d'éviter l'exploitation des premiers par ce dernier. La présence d'un grand nombre de consommateurs exige donc le recours à un intermédiaire qui agira comme mandataire pour négocier le contrat. À cause de la spécificité et de la longévité des installations dans les industries en question, le processus de renégociation peut s'avérer extrêmement coûteux lorsqu'il y a comportement opportuniste de la part des consommateurs. Lorsqu'il agit comme mandataire, l'État a tendance à avoir un comportement opportuniste s'il n'en est pas empêché; par conséquent, le type de réglementation choisi ne fonctionne que s'il limite effectivement les possibilités d'opportunisme. Si un tel comportement n'est pas contraint, le processus de réglementation aura moins de chance de donner les résultats voulus, étant donné l'absence de l'une des conditions nécessaires à la renégociation fructueuse du contrat.

Dans les chapitres suivants, nous examinons l'évolution de la réglementation dans un certain nombre de secteurs et de contextes politiques différents. Nous utilisons le cadre d'analyse employé dans les travaux sur le non-fonctionnement du mécanisme transactionnel pour étudier l'évolution de la réglementation dans les services publics au Canada. Les études de cas qui suivent ont deux objectifs principaux : elles servent à illustrer la pertinence de la théorie générale et, plus important, elles visent à fournir les détails que ne nous donne pas le cadre d'analyse général. Ces études nous permettent d'évaluer l'étendue du problème qui est à l'origine d'une renégociation, le nombre de fois que l'opportunisme a joué dans le résultat final, la mesure dans laquelle les entreprises n'étaient pas de simples participants passifs et pouvaient influer sur les facteurs qui sont responsables de l'échec du contrat, de même que la mesure dans laquelle leurs stratégies défensives ont engendré d'autres problèmes.

Le cadre d'analyse du non-fonctionnement du mécanisme transactionnel décrit les tendances générales et les principaux problèmes qui doivent être résolus. Alors que les études de cas visent à démontrer la pertinence de ce cadre d'analyse, leur contribution va bien au-delà. C'est une chose de soutenir que les contrats de concession étaient destinés à être remplacés par des formes contractuelles plus complexes et que le cadre juridique a contribué à modeler les types de contrat qui sont apparus, mais seule une étude historique peut fournir le genre de détails sur les expériences vécues qui font ressortir l'ingéniosité et la diversité des solutions choisies pour résoudre des problèmes de ce genre.

Les études de cas permettent aussi de mieux comprendre les rapports entre l'État et les entreprises au cours de l'évolution du contrat de réglementation. Les entreprises qui ont été créées au moment où furent conclus les contrats de concession initiaux n'étaient pas des participants passifs dans ce processus. Leurs actions ont influé sur la nature des problèmes que l'État a dû résoudre et sur les solutions retenues. Lorsque les institutions sont imparfaites – comme elles l'étaient au Canada – une stratégie commerciale bien conçue peut atténuer certains des problèmes qui se posent tout comme elle peut faire surgir d'autres difficultés. Les cas que nous avons examinés illustrent la façon dont les entreprises se sont protégées contre un comportement opportu-

niste de la part de l'État partenaire. Ils montrent aussi que ces stratégies ont eu des conséquences imprévues.

Mais ces études font surtout ressortir que, dans le cadre d'analyse général présenté, différentes solutions ont été apportées au problème de l'inefficacité de la réglementation. La richesse de l'expérience humaine mise en relief par l'approche historique que nous prenons ici vient alors compléter l'approche méthodologique qui met l'accent sur l'importance de formuler des lois d'application générale. La théorie que nous élaborons est centrée sur le problème à résoudre. Les cas étudiés montrent que des solutions différentes ont été adoptées dans différents contextes politiques pour résoudre des problèmes essentiellement identiques. Dans certains cas, la stratégie suivie par les entreprises a permis d'éviter le problème contractuel. Dans d'autres circonstances, il y a eu suffisamment de prévoyance et de tolérance pour empêcher que les problèmes ne se produisent. Dans d'autres encore, des comportements opportunistes ont mené à un échec contractuel et à l'émergence de nouvelles formes institutionnelles.

3 La transition du contrat de concession au tribunal de réglementation aux États-Unis

L'organisme de réglementation peut être considéré comme l'institution qui a été employée pour établir les modalités d'une forme de contrat complexe en vue de corriger un type particulier d'imperfection du mécanisme transactionnel, mais il n'est apparu qu'au terme d'une phase d'expérimentation. Aux États-Unis, l'apparition des entreprises de services publics s'est accompagnée d'une évolution du processus de réglementation alors que divers agents et divers types de contrat ont été mis à l'essai dans le but de résoudre le problème du non-fonctionnement du mécanisme transactionnel. La fonction de réglementation a d'abord été assumée par les pouvoirs judiciaire et législatif, mais on en est éventuellement venu à la conclusion que ceux-ci n'étaient pas en mesure d'exécuter la tâche requise. Les municipalités se sont aussi vues attribuer la responsabilité de déterminer les modalités des contrats, mais l'opportunisme politique a entraîné le rejet de ce système. Avant que les organismes de réglementation ne deviennent la norme, on a eu recours à des contrats de durée variable, avec des dispositions prévoyant le rachat des entreprises de services publics par les municipalités et diverses clauses de rajustement automatique pour éliminer le besoin de renégocier les contrats.

Le système de réglementation moderne est apparu lorsque les tribunaux américains ont imposé des limites aux politiques que pouvaient adopter les organismes de réglementation publics. Pour ce faire, le pouvoir judiciaire a invoqué les dispositions constitutionnelles qui protègent le caractère sacré des contrats et le droit à une juste indemnisation lorsqu'il y a expropriation d'une propriété privée pour des fins publiques. Après que les tribunaux aient établi que ces dispositions signifiaient que les installations de production réglementées devaient toucher un niveau de rendement non confiscatoire, la possibilité pour l'État d'exploiter de façon opportuniste le capital privé s'est trouvée limitée et le système de réglementation moderne a pu se développer.

L'apparition du secteur des services publics[1]

La croissance du secteur des entreprises de services publics appartenant à des intérêts privés aux États-Unis s'est accompagnée d'une évolution du processus de réglementation. En fait, si l'argument que nous avons avancé au chapitre précédent est juste, les entreprises de services publics n'auraient pas crû aussi rapidement ni échappé au contrôle de l'État si cette évolution n'avait pas eu lieu. Sans institution de réglementation fonctionnant relativement bien, l'échec du mécanisme contractuel aurait probablement mené à la propriété publique.

Le secteur de la production de l'électricité s'est développé à partir des années 1880, la première centrale de distribution ayant été construite à New York en 1882. Au départ, la zone de distribution des centrales était limitée; seules les grandes villes étaient desservies. La croissance rapide de la demande entre 1902 et 1927 a toutefois entraîné un doublement de la capacité de production tous les cinq ans.

Les tramways ont aussi connu une expansion au cours des années 1880 – parallèlement à la production de l'électricité – étant donné qu'ils utilisaient cette source d'énergie. En 1890, il y avait 789 compagnies de tramways en opération aux États-Unis. L'industrie a atteint son apogée vers 1920 et a perdu de l'importance par la suite (Barnes, 1942, p. 36).

Le secteur du téléphone a pris naissance dans les années 1870 et a connu une expansion rapide après 1900. Des lignes interurbaines ont été construites dès les années 1880. En 1892, on pouvait déjà communiquer par téléphone entre New York et Chicago. Après 1900, l'introduction des fils de cuivre et l'utilisation de circuits métalliques a permis une expansion spectaculaire du réseau téléphonique (Barnes, 1942, p. 38).

Deux autres industries de services publics, celles de la distribution de l'eau et du gaz, avaient connu leurs débuts beaucoup plus tôt au dix-neuvième siècle. Les progrès techniques qui ont rendu possible une expansion majeure du marché du gaz ne sont toutefois survenus que dans les années 1880. La découverte du procédé du gaz à l'eau, en 1873, a permis de réduire sensiblement les coûts et d'accroître la demande de gaz (Barnes, 1942, p. 26).

On peut trouver au tableau 3-1 un résumé de la progression enregistrée dans quatre secteurs : les chemins de fer à vapeur, l'électricité, le téléphone et les tramways. Les secteurs de

Tableau 3-1

Croissance de la valeur nette des installations de production dans les secteurs réglementés aux États-Unis, 1870-1930

	Chemins de fer à vapeur	Électricité	Téléphone	Tramways
	En millions de dollars courants			
1870	3 787	–	–	65
1875	4 844	–	–	91
1880	3 852	–	4	98
1885	5 390	3	26	133
1890	5 827	34	34	220
1895	6 194	96	59	430
1900	6 560	234	186	892
1905	7 483	474	385	1 444
1910	10 459	964	621	2 152
1915	12 687	1 595	738	2 286
1920	24 679	3 205	1 033	4 354
1925	23 270	4 606	1 526	3 355
1930	23 774	6 934	2 242	2 648

SOURCE États-Unis, Bureau of the Census, *The Statistical History of the United States from Colonial Times to the Present*, New York, Basic Books, 1976, p. 940.

l'électricité et du téléphone en étaient tous deux à leurs premiers pas avant le tournant du siècle. Les chemins de fer et les tramways, qui s'étaient développés plus tôt, sont restés des secteurs dominants jusque vers les années 20.

Il est significatif de constater qu'avant l'apparition d'un cadre de réglementation bien articulé, que l'on situe vers 1900, la tendance était à la propriété de l'État dans le secteur des « monopoles naturels ». Au tout début de l'industrie de l'électricité, les centrales appartenant aux municipalités prédominaient; toutefois, mesurée en pourcentage de clients desservis ou du volume d'électricité vendu, l'importance des centrales municipales a diminué de façon régulière à partir de 1902 (Thompson et Smith, 1941, p. 601). Dès 1920, les compagnies d'électricité appartenant aux pouvoirs publics ne desservaient pas plus de 15 % de la clientèle et ne vendaient pas plus de 8 % de l'électricité produite. Le tableau 3-2 illustre le déclin de l'importance relative des centrales publiques dans la production d'électricité. L'importance des entreprises publiques dans la distribution du gaz a suivi la même tendance. En 1914, plus de 11 % des établissements qui fabriquaient du gaz appartenaient à des intérêts municipaux; en 1921, la proportion était tombée à 5 %. Dans le cas des tramways électriques, la propriété publique n'a jamais été très importante. En 1927, lorsque le nombre d'entreprises municipales de tramways a atteint son maximum, il y avait 21 réseaux municipaux contre 942 réseaux commerciaux. Les réseaux municipaux exploitaient moins de 5 % du total des voies et transportaient moins de 5 % des voyageurs (Barnes, 1942, pp. 816, 819 et 820).

Tableau 3-2

Propriété privée et publique dans le secteur de l'électricité aux États-Unis, puissance installée, 1902-1925

	Total	Intérêts privés	Propriété publique
	En mégawatts		
1902	1 212	1 099	113
1907	2 709	2 500	209
1912	5 165	4 769	396
1917	8 994	8 412	582
1920	12 714	12 023	691
1925	21 472	20 045	1 427

SOURCE États-Unis, Bureau of the Census, *The Statistical History of the United States from Colonial Times to the Present*, New York, Basic Books, 1976, p. 825.

On n'a pas eu recours dans une aussi large mesure à la propriété privée dans les autres pays. En Grande-Bretagne, les compagnies d'électricité et de gaz sont progressivement devenues la propriété de l'État. Au Canada, une entreprise publique d'électricité, Hydro-Ontario, a été créée en 1906.

En 1918, environ la moitié du réseau ferroviaire canadien avait été acquis par le gouvernement fédéral pour être, par la suite, exploité comme une société d'État : les Chemins de fer nationaux du Canada. Dans le secteur du téléphone, le centre du pays a été desservi durant toute cette période par une filiale d'AT&T (*American Telephone and Telegraph System*), société appartenant à des intérêts privés, tandis que les provinces de l'Ouest ont préféré s'en remettre à des sociétés d'État. Les institutions en place aux États-Unis ont réussi à résoudre les difficultés contractuelles entre consommateurs et producteurs dans les services publics d'une façon très différente de celle qui a eu cours au Canada et au Royaume-Uni.

L'évolution du système de réglementation à ses débuts

En tant qu'institution, la réglementation s'est développée lentement aux États-Unis. Avant 1870, les premières tentatives visant à réglementer le secteur des services publics ont échoué. On a tenté de s'en remettre à la surveillance des tribunaux mais cette solution a été rejetée (Barnes, 1942, p. 170). Le droit coutumier anglais imposait aux industries ayant des caractéristiques de « service public » d'offrir des services adéquats à des prix raisonnables. Cette forme de protection s'est toutefois révélée insuffisante car le pouvoir judiciaire, tel que normalement constitué, n'a pas les caractéristiques requises pour jouer le rôle d'agent de réglementation. Les tribunaux sont censés avoir la responsabilité d'arbitrer les modalités des contrats et non de rédiger ceux-ci. Ils ne sont pas organisés pour exercer le type de surveillance constante qu'exige ce type de contrat. Leurs procédures sont trop coûteuses et prennent trop de temps. Enfin, à cause de l'étendue de leurs responsabilités, ils n'ont pas l'expertise nécessaire pour résoudre rapidement et à peu de frais les questions courantes que l'organisme de réglementation doit renégocier. La protection judiciaire, par le biais de l'obligation contenue dans le droit coutumier d'offrir des services adéquats à des prix raisonnables, s'est donc révélée inadéquate.

La plupart de ces raisons expliquent également l'échec des premières tentatives de réglementation par voie de contrôle législatif. Les assemblées législatives ont été impliquées dès le départ dans la mesure où elles ont adopté des lois en vue de créer des entreprises de services publics. Ces lois renfermaient plusieurs des clauses qui constituaient les modalités du contrat entre le public et l'entreprise de services publics, comme celles relatives aux prix pratiqués et aux obligations en matière de service. C'était là, toutefois, un processus lourd qui ne permettait pas de modifier facilement les modalités de la concession lorsqu'une renégociation devenait nécessaire. Les assemblées législatives, qui siégaient de façon irrégulière et avaient d'autres responsabilités, ne pouvaient pas étudier de façon adéquate les changements à apporter aux lois constituantes des entreprises de services publics au fur et à mesure que de nouvelles circonstances le justifiaient. Élément tout aussi important, on s'est rendu compte que le contrôle législatif direct entraînait la corruption politique. Barnes note à ce sujet :

> . . . cette situation a entraîné tellement d'échanges de faveurs et de corruption politique visant à obtenir des privilèges et des avantages spéciaux du pouvoir législatif que celles-ci ont pris l'habitude d'adopter des lois par lesquelles elles renoncent à la constitution spéciale d'entreprises (Barnes, 1942, p. 171).

C'est là le problème d'ordre contractuel que pose l'opportunisme. Comme nous l'avons fait valoir plus haut, lorsque les possibilités de corruption ne sont pas limitées, soit volontairement soit par voie de contrôle judiciaire, il est probable que l'organisme de réglementation public échouera dans sa tâche.

De 1870 à 1900, deux autres mécanismes sont apparus en réponse au besoin de disposer d'un agent de réglementation. Dans les années 1870, un certain nombre d'États du midwest américain ont créé des commissions de réglementation des compagnies ferroviaires à l'instigation du mouvement Granger. Bien qu'au niveau fédéral l'*Interstate Commerce Commission* ait été formée en 1887, elle ne constitua pas le modèle définitif du processus de réglementation, probablement parce qu'elle ne visait pas tant à protéger les consommateurs qu'à modérer la rivalité entre les entreprises ferroviaires (MacAvoy, 1965). À la même époque, un système de réglementation s'est développé au palier municipal pour les services d'électricité, de téléphone et de tramways. Comme ces services publics devaient utiliser les voies publiques, les municipalités en sont venues à exercer un contrôle sur l'attribution des concessions grâce à leur pouvoir de maintenir l'ordre sur la voie publique.

Ces deux modèles institutionnels offraient des avantages par rapport aux tentatives antérieures. Spécialisée dans la question de la réglementation, la commission ferroviaire d'État a commencé à acquérir de l'expertise en matière de tarification. La concession municipale, pour sa part, a permis de rapprocher les modalités des contrats de services publics des personnes qui étaient directement touchées. À la place des assemblées législatives des États, les conseils municipaux ont acquis le droit d'établir les modalités des contrats pour les services publics qui avaient à l'époque un rayonnement essentiellement municipal. Néanmoins, ces institutions ont nécessité une adaptation considérable avant que la société réussise à façonner l'organisme requis pour

assumer la fonction de réglementation. Premièrement, il a fallu expérimenter avec divers types de contrat pour en venir à celui qui convenait le mieux aux conditions particulières des industries concernées. Deuxièmement, il a fallu que le système judiciaire impose des limites à l'opportunisme susceptible de se manifester dans les situations où la négociation ne fait intervenir qu'un nombre restreint d'agents exposés au processus politique. En l'absence d'une telle contrainte, on ne peut être sûr que la commission de réglementation constitue une meilleure solution que celle de la propriété publique.

La réglementation comme contrat

La réglementation a évolué en réponse au problème contractuel complexe qui oppose consommateurs et producteurs dans les situations où il risque d'y avoir non-fonctionnement du mécanisme transactionnel. L'histoire des premières tentatives qui ont été faites pour utiliser les concessions municipales en vue de réglementer les services publics démontre combien il est difficile de rédiger un contrat qui permette de faire face aux événements imprévus.

Les premières concessions municipales ressemblaient beaucoup à un contrat simple de type Demsetz entre producteurs et consommateurs. En échange du privilège d'une concession (qui n'était pas nécessairement exclusive), l'entreprise de services publics signait avec la municipalité un contrat qui, dans bien des cas, précisait les taux maximums et les normes de service[2]. Par exemple, il n'était pas rare que les concessions accordées aux compagnies de gaz précisent la puissance lumineuse du gaz. Les concessions accordées aux compagnies de tramways dans les années 1880 stipulaient parfois que les voitures devaient être mues par des chevaux. Les termes du contrat faisaient généralement aussi état de la rémunération que devait recevoir la municipalité. En Californie, les concessions étaient vendues au plus haut soumissionnaire. Les villes de New York et Chicago, à une certaine époque, exigeaient de 3 à 5 % des recettes brutes. Dans le cas des tramways, certaines villes recevaient une partie des recettes d'exploitation de l'entreprise au-delà d'un certain pourcentage de rendement. Outre les paiements en espèces, on exigeait diverses formes de paiement en nature. Ainsi, on demandait aux compagnies de tramways d'offrir gratuitement le service aux fonctionnaires municipaux et de voir au pavage et au nettoyage des rues, aux compagnies de téléphone et d'eau d'offrir gratuitement le service à certains bâtiments publics, et aux compagnies d'électricité d'éclairer gratuitement les rues[3].

Les premiers contrats de concession n'étaient pas suffisamment souples pour permettre de faire face aux problèmes d'ordre transactionnel suscités par la nécessité de renégocier l'entente au fur et à mesure de l'évolution des circonstances. Les progrès de la technologie qui n'avaient pas été prévus par les autorités publiques ont souvent enlevé toute signification aux tarifs maximums ou aux normes de services établies dans les contrats, donnant lieu à des demandes publiques de renégociation. Il n'y avait pas que les consommateurs qui exigeaient la renégociation de certains contrats. Lorsque l'inflation faisait augmenter les coûts, les entreprises se retrouvaient avec des recettes insuffisantes pour offrir le service stipulé au contrat[4].

L'élaboration de contrats sans lien de dépendance permettant de faire face adéquatement à l'incertitude causée par le changement technologique a suscité un problème non seulement pour les responsables de la réglementation, mais aussi pour les industries visées (Barnes, 1942, pp. 38 et 39). À l'origine, l'*American Telephone and Telegraph System* accordait des licences à des entreprises pour l'exploitation de concessions locales et elle leur louait du matériel à cette fin. En 1877, la société-mère avait environ 185 contrats de ce genre en vigueur, couvrant la plus grande partie du territoire qu'elle desservait. Chaque concession avait une durée relativement courte (cinq ans) et prévoyait l'achat des éléments d'actif de la concession au terme de la période. Toutefois, les problèmes de coordination qui se sont posés entre parties sans lien de dépendance au cours de cette période, marquée par un progrès technologique rapide, ont progressivement mené à une internalisation des transactions. Des contrats permanents ont été accordés et la société-mère a pris une participation minoritaire dans les concessions. Mais même ce changement s'est révélé de courte durée en raison des conflits qui sont survenus et, peu à peu, la société-mère a acquis le contrôle majoritaire des diverses entreprises assurant l'exploitation du réseau.

Les mêmes problèmes se sont posés dans les négociations entre l'État et les entreprises privées de services publics. Le cadre institutionnel de l'époque s'est révélé inefficace pour les fins de la renégociation des contrats. L'opportunisme des autorités a fait éclater des scandales dont on a souvent fait porter le blâme aux entreprises de services publics[5]. Nous ne cherchons pas ici à attribuer à quiconque la responsabilité des comportements observés. Il suffit de noter la constatation générale à l'effet que le pouvoir politique n'était pas en mesure de s'occuper efficacement de la renégociation de ces contrats. Un observateur a écrit à ce sujet :

> . . . le retrait du dossier des services publics des mains des autorités locales se traduira probablement par une amélioration de la conduite des responsables municipaux et des dirigeants des entreprises de services publics, car lorsque celles-ci étaient accusées de corruption politique, ce comportement

leur était habituellement imposé par la nécessité de négocier le renouvellement de concessions (Barnes, 1942, p. 221).

On a fait valoir que pour qu'un organisme politique puisse jouer le rôle d'agent de réglementation, il fallait d'abord restreindre sa propension à l'opportunisme. Ainsi, le système judiciaire américain a progressivement imposé une série de contraintes au comportement des organismes de réglementation.

Le premier problème que les tribunaux ont eu à résoudre était celui de la mesure dans laquelle une concession constituait un contrat et quelles conditions en régiraient une éventuelle renégociation. Les premiers jugements ont défini la concession comme étant un contrat entre l'État et une partie privée, assujettie à la disposition de la Constitution américaine qui interdit les lois des États portant atteinte au caractère obligatoire des contrats[6]. Ce faisant, les tribunaux ont assujetti la concession à l'examen judiciaire dans l'éventualité où le pouvoir législatif ou exécutif porterait atteinte aux obligations inscrites dans les contrats. Cette décision empêchait la révocation arbitraire des concessions par les municipalités ou les États.

Le fait que les concessions soient considérées comme des contrats n'a pas empêché qu'elles soient renégociées par le biais du processus de réglementation. Les tribunaux ont peut-être jugé que les concessions étaient de la nature des contrats, mais ils ont aussi établi que l'État ne pouvait pas, par de tels contrats, invalider les pouvoirs de surveillance fondamentaux qui lui sont conférés. C'est le pouvoir de surveillance dans l'intérêt de la santé et de la sécurité des citoyens qui a d'abord été utilisé pour justifier la réglementation. Les concessions qui avaient pour effet d'annuler ces pouvoirs ont été jugées illégales. Ce fut notamment le cas des concessions accordées pour des périodes démesurément longues (contrat perpétuel) ou celles qui comportaient un privilège déraisonnable, comme l'absence de toute réglementation des prix. La Cour suprême a éventuellement reconnu que les concessions étaient des contrats valides si la constitution de l'État donnait spécifiquement à l'organisme public attribuant la concession le pouvoir de signer des ententes concernant les taux, et si la période pour laquelle on avait suspendu le pouvoir de fixer les taux était raisonnable. Il s'ensuit que les États qui incluaient dans leur constitution des dispositions visant à limiter l'étendue et les modalités des concessions accordées par les pouvoirs locaux pouvaient disposer d'un moyen permettant aux municipalités de signer des contrats dont les modalités étaient renégociables. De nombreux États ont légiféré en ce sens, en mettant l'accent sur la durée maximale permise des contrats (Thompson et Smith, 1941, pp. 160 et 165). Mais le processus par lequel devaient se préciser les limites imposées aux municipalités fut assez lent et le nouveau cadre institutionnel permettant la renégociation mit du temps à faire son apparition.

La souplesse des contrats de réglementation

Permettre la renégociation ne constituait que le premier problème à résoudre. Il était tout aussi important d'éviter un échec du processus contractuel au moment de la renégociation. À cette fin, diverses formules visant à assouplir les contrats de réglementation furent mises à l'essai. Chacune constituait une tentative de préciser à l'avance la façon dont les prix varieraient en réaction à des événements futurs, mais aucune ne s'est révélée satisfaisante.

À mesure que la nécessité de disposer de contrats souples se faisait plus évidente, deux aspects ont reçu une attention particulière : la durée des contrats et la rémunération due aux fournisseurs du service advenant l'annulation du contrat. C'est sur ce dernier point que le système judiciaire a éventuellement imposé des contraintes; aucune limite n'a toutefois été fixée en ce qui a trait à la durée du contrat. Ici, les pouvoirs publics ont fait l'expérience de contrats de courte durée, de longue durée et de durée indéterminée. Les contrats de courte durée étaient ceux de moins de 10 ans, alors que les contrats de longue durée allaient de 25 à 50 ans. Les contrats de durée indéterminée ne comportaient aucune date d'échéance précise, bien qu'ils pouvaient renfermer des dispositions permettant d'y mettre fin[7]. Sinon, les contrats de durée indéterminée auraient été en réalité des concessions perpétuelles.

Plus la durée du contrat était limitée, plus celui-ci offrait la souplesse requise du point de vue du public; par contre, il en résultait une plus grande incertitude pour les investisseurs, particulièrement lorsque la vie utile des installations dépassait la durée du contrat. Mais on a rapidement pris conscience de ce problème et de l'incidence qu'il pouvait avoir tant sur le coût du capital que sur la propension des entreprises à adopter une stratégie d'entretien sous-optimale au cours de la période précédent l'échéance de la concession.

Sauf dans le cas de concession de durée indéterminée, il s'avérait essentiel, pour assurer le bon fonctionnement d'une concession, que les contrats précisent les conditions dans lesquelles l'État pouvait acquérir les installations de production de l'entreprise de services publics. Mais, ces clauses offraient généralement à l'entreprise une certaine protection contre un éventuel comportement opportuniste de la part de l'État à l'échéance. En même temps, elles donnaient à l'État la souplesse requise pour agir selon l'évolution des

circonstances. Les contrats de concession qui prévoyaient le rachat des installations et les modalités de ce rachat, advenant que l'on mette fin à la concession, offraient une plus grande protection aux bailleurs de fonds. Autrement, une incertitude considérable persistait pour l'investisseur privé, étant donné que l'État pouvait autoriser ou établir un nouveau service concurrent lors de l'expiration de la concession. Une entreprise de services publics appartenant à l'État et financée par le Trésor public pouvait acculer à la faillite une entreprise privée et causer une perte de capital aussi importante que l'expropriation directe sans indemnisation.

La durée du contrat et les clauses de rachat ne sont pas les seuls éléments en regard desquels diverses formules ont été mises à l'essai. On a ainsi tenté d'établir des contrats qui réduisaient le besoin de renégociation. Plusieurs autres formes de contrats souples sont aussi apparues. Chacune comportait des dispositions particulières prévoyant des rajustements automatiques dans le but d'éviter l'opportunisme associé à la renégociation. Ces formules ont échoué parce que les modalités de rajustement ne pouvaient pas être définies avec suffisamment de précision pour éliminer tout besoin de renégociation.

On a notamment fait l'expérience de deux types de contrats : le contrat à échelle mobile[8] et le contrat à prix coûtant majoré. Le premier précisait la façon dont les taux devaient être ajustés en fonction de la variation du rendement des capitaux à partir d'un niveau donné. Pour chaque réduction unitaire des tarifs imposés aux consommateurs, l'entreprise avait le droit d'obtenir un taux de rendement plus élevé; pour chaque augmentation unitaire du prix du service, le taux de rendement permis était réduit. Les prix pouvaient donc varier en fonction des coûts; la formule favorisait en outre l'efficience dans la mesure où l'entreprise pouvait conserver une partie des économies réalisées au chapitre des coûts.

Le contrat à échelle mobile n'a toutefois pas permis de résoudre le problème de la renégociation. Premièrement, il n'a pas réussi à neutraliser les effets de l'inflation ou de changements technologiques majeurs. Comme les variations de coûts entraînaient une fluctuation du taux de rendement, il est arrivé que celui-ci atteigne un niveau si élevé ou si faible qu'il faille renégocier le contrat – une éventualité qui n'avait pas été prévue au départ. Les progrès technologiques qui faisaient diminuer les coûts avaient tendance à accroître les bénéfices jusqu'à des niveaux inacceptables, tandis que l'inflation pouvait faire tomber le taux de rendement en deçà du coût d'option du capital. Deuxièmement, en mettant l'accent sur les prix et les taux de rendement, on a laissé la porte ouverte à des comportements opportunistes au chapitre des coûts. En l'absence de modalités de surveillance des coûts et, en particulier, d'un contrôle serré des réserves pour amortissement, il était possible pour l'entreprise d'adopter un comportement opportuniste allant à l'encontre de l'esprit du contrat.

On peut trouver un exemple de ce type de problème dans le fonctionnement d'un contrat à échelle mobile dans le secteur du gaz à Boston. Une société de portefeuille fut accusée de détourner des bénéfices en sa faveur en demandant des prix excessivement élevés pour son charbon, son pétrole et son gaz, contournant ainsi l'esprit du contrat à échelle mobile (Bussing, 1968, p. 84). Un monopoleur dont le taux de rendement est réglementé est incité à gonfler le coût des facteurs si les bénéfices sur ces facteurs lui reviennent (Dayan, 1972). Cette pratique est rendue possible lorsqu'une société de portefeuille est propriétaire à la fois de l'entreprise de services publics et des fournisseurs de celle-ci.

Bien que ledit contrat à échelle mobile ait pris fin en 1926, un examen des circonstances entourant son annulation laisse penser que l'échec du mécanisme contractuel n'est pas seulement attribuable aux protestations soulevées par le fait que la société de portefeuille violait le principe à la base de l'échelle mobile. C'est plutôt le progrès technologique qui a rendu ce contrat inadéquat. Le Massachusetts voulait utiliser le gaz non seulement pour l'éclairage, mais aussi pour le chauffage. Dans ce dernier cas, le gaz aurait fait concurrence au charbon. La compagnie de distribution a donc refusé d'être liée par le contrat initial en raison des investissements considérables qu'elle aurait eu à faire (Bussing, 1968, pp. 81, 82 et 84). Cet épisode illustre donc la difficulté de rédiger un contrat souple, à la fois en raison de la possibilité toujours présente d'un comportement opportuniste et parce que le changement technologique a été suffisamment rapide pour que le contrat à échelle mobile ne puisse supprimer la nécessité de renégocier l'arrangement.

La seconde formule, la concession à prix coûtant majoré, ressemblait au contrat à échelle mobile dans la mesure où elle prévoyait des rajustements automatiques des tarifs. Elle en différait par l'accent mis sur les coûts plutôt que sur les bénéfices comme mécanisme de régulation. Le contrat à prix coûtant majoré a fait son apparition entre 1910 et 1920 lorsque les coûts ont grimpé de façon spectaculaire à cause de l'inflation et que les entreprises de services publics ont exigé des modalités d'adaptation plus souples[9].

Ces contrats n'ont pas davantage réussi à offrir le type de contrôle automatique qui aurait permis de supprimer le besoin d'une vérification détaillée. Comme les coûts dépendaient en grande partie du niveau de service offert, il fallait exercer un contrôle sur les menus détails associés aux normes de service visées. Ce type de contrat laissait donc

encore la porte ouverte à des désaccords. Parce qu'il mettait l'accent sur les coûts, le contrat à prix coûtant majoré avait aussi pour désavantage de réduire l'incitation à l'efficience. Enfin, bien qu'il ait empêché les bénéfices excessifs, il n'assurait aucun contrôle en regard des provisions pour pertes attribuables au changement technologique et, par conséquent, faisait peser la menace que le capital ait un rendement moyen inférieur à son coût d'option.

La formule du contrat souple n'a donc pas permis d'éliminer le besoin de renégocier et, partant, la possibilité d'un échec contractuel. Il fallait chercher ailleurs les solutions à ce problème. La principale difficulté dont nous avons fait état concernait la durée du contrat. Les problèmes d'incertitude qui se posaient étaient essentiellement liés à un éventuel comportement opportuniste de la part de l'État advenant le non-renouvellement du contrat. Si le producteur ne pouvait être assuré de recevoir une indemnisation suffisante pour les capitaux investis, la durée du contrat devenait alors un élément déterminant des coûts. Heureusement, le système judiciaire a fini par résoudre cette difficulté en empêchant l'expropriation du capital. À partir de ce moment, la concession devenait, en pratique, un contrat de durée indéterminée. Un système de réglementation permanente fut adopté, principalement à l'échelle de l'État. Le tribunal de réglementation moderne acquit le pouvoir de réviser les modalités des contrats en fonction des événements plutôt qu'à intervalles fixes, comme cela avait été la pratique depuis le début. Les observateurs du processus de réglementation ont appelé la période postérieure à 1900 « l'ère de la commission des services publics ». Jusqu'alors, les commissions de réglementation étaient surtout de nature consultative en dehors de l'industrie ferroviaire. Mais avant que ces progrès ne surviennent – avant que le système de réglementation puisse fonctionner de façon impartiale – les tribunaux devaient définir les normes qui guideraient les décisions des responsables de la réglementation en ce qui a trait à l'indemnisation des propriétaires du capital.

Les droits de propriété et le rôle du pouvoir judiciaire

La marge de manœuvre qu'il fallait laisser à l'État pour intervenir sur le marché à titre d'agent de réglementation a été précisée par les tribunaux en deux étapes distinctes. La première cause importante où la réglementation fut contestée s'est produite lorsqu'on a demandé aux tribunaux américains de décider si la réglementation était dans l'intérêt public, c'est-à-dire si le pouvoir législatif pouvait invoquer son pouvoir général de surveillance pour réglementer l'industrie. Les décisions judiciaires portant sur ce point ont mis l'accent sur la définition des circonstances dans lesquelles on peut considérer que les activités d'une entreprise touchent l'intérêt public et peuvent faire l'objet d'une réglementation. Une nomenclature des industries d'intérêt public incluait dans cette catégorie les entreprises qui, comme les compagnies ferroviaires, s'étaient vu accorder des privilèges, les auberges et les moulins, auxquels le droit coutumier imposait des obligations, ainsi qu'un troisième groupe d'industries qui offraient des services importants – autrement dit toutes les industries qui, en l'absence de réglementation, pourraient imposer des prix monopolistiques[10].

Certains observateurs ont conclu que cette classification avait une portée tellement vaste que les assemblées législatives des États pourraient faire à peu près n'importe quoi, à moins d'être spécifiquement limitées par leur constitution[11]. Tandis que les causes antérieures à 1920 au sujet des chemins de fer[12], des silos[13] et des assurances[14] ont toutes confirmé les pouvoirs de réglementation de l'État, il y eut, par la suite, des cas où des contraintes lui furent imposées. Dans les années 20, la réglementation des courtiers de billets de théâtre[15], des agences d'emploi[16] et de la fabrication de la glace[17] a été rejetée parce que les tribunaux ont jugé que les activités de ces industries n'étaient pas d'intérêt public. Toutefois, la contrainte apparente imposée par le biais de ces décisions a été sensiblement assouplie avec le jugement Nebbia rendu dans les années 30[18]. Dans ce cas, la Cour suprême a jugé qu'un office de contrôle du lait de l'État de New York, qui avait le pouvoir de fixer des prix minimums pour le lait au niveau du gros et du détail, était d'intérêt public. Comme cette industrie ne correspondait à aucune des catégories particulières qui avaient servi à justifier les décisions antérieures de la Cour suprême, on en a conclu que cette décision étendait le pouvoir de réglementation de l'État[19]. Quoiqu'il en soit, même si certaines contraintes ont été imposées à l'État par ces jugements, ils n'ont pas limité indûment la portée de la réglementation au cours de cette période[20].

Plus significatives ont été les décisions des tribunaux qui ont précisé quelles actions des organismes de réglementation ne seraient pas tolérées pendant la phase de renégociation. Deux clauses de la Constitution des États-Unis garantissent les droits de propriété. Le cinquième amendement dit, en substance, qu'aucune personne ne doit être privée de la vie, de la liberté ou de la propriété sans avoir été jugée en bonne et due forme, et la propriété privée ne doit pas être expropriée à des fins publiques sans juste compensation. Tandis que cet amendement s'appliquait à l'administration fédérale, un amendement semblable (le quatorzième), adopté en 1868, liait les administrations des États. De 1870 à 1890, ces dispositions ont été invoquées par les tribunaux dans le but de restreindre suffisamment l'opportunisme politique pour permettre à la réglementation d'évoluer.

Les interprétations juridiques nécessaires à l'évolution d'une réglementation efficace ont pris un certain temps à s'imposer. Même dans la cause Munn c. l'État de l'Illinois, en 1876 – largement considérée comme un point tournant en ce qui a trait à la capacité de l'État d'utiliser son pouvoir de surveillance pour réglementer – la Cour suprême n'était pas disposée à examiner le fonctionnement du processus de réglementation. Elle a jugé que, dans la mesure où l'assemblée législative avait établi un prix maximum, les tribunaux ne devaient pas se prononcer sur ce qui était raisonnable. Dans un jugement de 1873[21], les tribunaux ont rejeté l'argument voulant que la réglementation des bouchers portait atteinte aux droits de propriété et, dans une opinion incidente, ont fait observer que le quatorzième amendement visait à protéger les droits des noirs et qu'il faudrait une cause particulièrement convaincante pour faire appliquer cet amendement dans un autre contexte (Barnes, 1942, p. 198). Cette position devait toutefois changer. Dans les années 1880, la Cour suprême a indiqué qu'elle pourrait se pencher sur le caractère raisonnable de la réglementation des tarifs. En 1886, dans une opinion incidente, la Cour suprême fit observer que le pouvoir de réglementer, qu'elle avait déjà approuvé, ne permettait pas de confisquer sans juste indemnisation et sans procéder en bonne et due forme[22]. En 1894, la Cour suprême a reconnu indirectement le droit de soumettre à l'examen judiciaire les décisions prises par les responsables de la réglementation lorsqu'elle a renversé une décision d'une commission de réglementation en invoquant le fait que le tarif fixé était trop faible pour permettre un taux de rendement raisonnable[23].

Cette évolution dans la protection offerte aux entreprises de services publics réglementées a été le résultat de deux changements dans l'interprétation juridique des termes des clauses de la Constitution sur les droits de propriété. Premièrement, on a rattaché à la clause de la procédure équitable une notion de substance aussi bien que de procédure (Barnes, 1942, p. 2). Ce faisant, les tribunaux sont passés de l'examen des procédures appliquées dans un cas donné à l'examen de la substance des droits protégés (Thompson et Smith, 1941, p. 145). C'est ce que Commons a appelé *due purpose* (Commons, 1932, chapitre 9). Par conséquent, les droits ont été interprétés comme portant sur la propriété expropriée en plus de la méthode d'expropriation.

Deuxièmement, le système judiciaire a donné aux droits une signification plus large que la simple propriété. Tant et aussi longtemps que seule la propriété – et non les fruits de la propriété – était considérée comme le droit essentiel qui méritait protection, les tribunaux pouvaient ignorer les actions des commissions de réglementation qui ne touchaient que le revenu de la propriété et non le droit matériel à l'actif. Dans les causes sur la réglementation qui ont été entendues au cours des années 1870, comme celle opposant Munn à l'État de l'Illinois, il n'y avait pas atteinte au droit à la propriété et, par conséquent, la réglementation a été maintenue. Dans les années 1880, la Cour suprême des États-Unis en est venue à reconnaître non seulement le droit à la propriété, mais le droit à la liberté de jouir du revenu de la propriété[24]. Le tribunal a ainsi élargi la notion qu'il se faisait du droit de propriété et a accepté le pouvoir de décider dans quelle mesure la recherche d'un « prix avantageux » était une liberté injustement restreinte par le processus de réglementation. C'est la façon dont elle a interprété les atteintes à ce droit par le biais de la réglementation qui a permis l'évolution de la réglementation au vingtième siècle.

En acceptant d'examiner les questions portant sur les droits de propriété, la Cour suprême des États-Unis a énoncé les principes à appliquer dans l'évaluation de la juste rémunération du capital. Dans Smyth c. Ames (1898)[25], la Cour suprême a décrit pour la première fois de façon quelque peu détaillée les principes sur lesquels elle allait fonder ses décisions[26]. Dans ce jugement, elle déclare que l'entreprise réglementée a droit à un « rendement équitable sur la valeur de l'actif qu'elle emploie pour offrir des services au public » (Barnes, 1942, p. 373).

En se prononçant sur la question du taux de rendement équitable[27], la Cour suprême a établi quatre points fondamentaux[28]. Premièrement, dès 1894[29], elle a reconnu le droit d'une entreprise de services publics à un taux de rendement suffisant pour attirer de nouveaux capitaux. Deuxièmement, elle a reconnu que le taux devait être établi en fonction des besoins particuliers de l'entreprise[30]. Elle a notamment jugé que le taux de rendement devait traduire le degré de risque de l'entreprise. Troisièmement, elle a jugé que le taux ne devait pas traduire les taux réalisés dans « des entreprises hautement rentables ou à caractère spéculatif »[31]. Quatrièmement, elle a stipulé que le taux de rendement approprié pouvait varier, c'est-à-dire qu'il ne devait pas être fondé sur les circonstances passées, mais sur les circonstances présentes et mêmes futures du marché[32].

Le système judiciaire offrait ainsi aux commissions de réglementation un ensemble de lignes directrices assez souples. Celles-ci signifiaient qu'aucun taux unique ne pouvait s'appliquer à toutes les circonstances et, par conséquent, les commissions avaient le pouvoir de modifier les taux en fonction des effets de l'inflation et des conditions du marché sur les taux nominaux. On a observé que, dans les années 20, la Cour suprême avait augmenté le taux général qu'elle accordait d'environ 6 à 8 %. Dans les années 30, ce taux est retombé à environ 6 % (Thompson et Smith, 1941, pp. 355 à 359). Alors que les commissions de réglementation ne pouvaient plus agir de façon opportuniste en confisquant

la propriété privée, le système judiciaire n'a pas pour autant aboli la nécessité de rechercher l'efficience. Il était possible de pénaliser la gestion inefficace (Barnes, 1942, p. 525); fait plus important encore, les tribunaux ont jugé que l'incapacité d'une entreprise d'attirer la clientèle en raison de la concurrence ne justifiait pas une augmentation des prix[33].

C'est dans son interprétation de la juste valeur de la base de tarification que la Cour suprême a été confrontée aux questions les plus épineuses. Sur cet aspect, ses jugements successifs font preuve de cohérence. Dans les premières causes qu'elle a eu à entendre, les consommateurs ont soutenu que la juste valeur de la base de tarification ne devait pas être confondue avec la valeur de la capitalisation de l'entreprise en raison des pratiques de dilution du capital-actions. Ils firent aussi valoir que la base de tarification ne devrait pas être établie en fonction des coûts de construction déclarés, car les entreprises de construction, disait-on, avaient fait absorber une part importante de dépenses improductives par les promoteurs[34]. Les consommateurs préconisaient une formule s'apparentant au concept du coût d'option employé par les économistes, c'est-à-dire le coût de reconstitution du capital ou la valeur courante de la propriété sur le marché. Bien que la Cour suprême des États-Unis ait refusé de retenir une formule précise, ses jugements ont favorisé la notion de valeur marchande actualisée – du moins au début – ne serait-ce que parce qu'elle rejetait les arguments des entreprises de services publics à l'effet que la base de tarification corresponde aux coûts initiaux ou aux investissements de l'entreprise (Barnes, 1942, p. 378).

Entre 1900 et 1920, la Cour suprême a continué de mettre l'accent sur la notion – plus significative, du point de vue économique – du coût de reconstitution plutôt que sur celle du coût d'origine. En 1909[35], elle a fait observer qu'il faudrait tenir compte de l'augmentation des prix dans la détermination de la valeur actualisée. L'écart avec les coûts d'origine s'est creusé sensiblement entre 1914 et 1929, en raison de l'augmentation rapide du niveau des prix. En 1922, elle a affirmé que les prix courants devaient être utilisés pour établir le coût de reconstitution[36] et, en 1926[37], elle est allée jusqu'à faire valoir qu'il fallait tenir compte du niveau prévu des prix futurs. Ces jugements ont eu pour effet de généraliser l'emploi du concept de coût de remplacement parmi les commissions de réglementation au cours de la plus grande partie de cette période (Thompson et Smith, 1941, pp. 292 à 295). Un chercheur a fait observer que la majorité des commissions ont adopté ces normes relatives à la juste valeur et se sont montrées respectueuses des précédents établis par les tribunaux fédéraux (Barnes, 1942, p. 504).

Durant toute cette période, la Cour suprême a refusé d'être liée par une formule particulière, se conservant ainsi la souplesse nécessaire pour faire face à l'évolution des circonstances. Tout comme l'augmentation des prix avant 1929 a exigé une modification de la règle qu'elle avait initialement retenue, la chute des prix dans les années 30 a rendu nécessaire un autre rajustement. La Cour suprême a alors opté pour un critère qui tenait compte du résultat final. Dans un jugement important[38], elle a rejeté la décision d'un tribunal inférieur qui avait attaché une importance servile au concept de remplacement du capital pour soutenir que les tarifs imposés étaient spoliateurs. Le plus haut tribunal statua que la capacité de l'entreprise en question de verser un taux de dividendes raisonnable et de fonctionner profitablement n'avait pas été mise en danger et que les tarifs imposés n'avaient pas un caractère confiscatoire. D'autres jugements rendus à cette époque ont aussi rejeté le coût de reconstitution fondé sur une extrapolation du coût d'origine à l'aide d'un indice de prix. Ces jugements ont permis aux commissions de réglementation de ne pas avoir à appliquer rigoureusement une formule de détermination du coût de remplacement. Dans le jugement Hope rendu en 1944[39], la Cour suprême a insisté sur le fait que les commissions de réglementation avaient dorénavant une plus grande responsabilité dans la détermination de la base de tarification, bien que les tribunaux conservaient le droit de juger du caractère raisonnable des décisions prises par ces organismes (Phillips, 1965, pp. 227 et 230). En fait, la Cour suprême reconnaissait que la formule du coût de reconstitution qu'elle avait utilisée initialement était devenue de plus en plus difficile à appliquer avec le temps, en raison de la fluctuation des prix et de l'évolution de la technologie. Même s'il avait été possible d'employer une formule simple de coût de remplacement au début du siècle, lorsque les entreprises des services publics en étaient encore à leurs débuts, cette méthode était devenue peu pratique et trop imprécise dans les années 30.

Il y a une deuxième raison pour laquelle la Cour suprême a changé de cap à cette époque, laissant aux commissions de réglementation une plus grande part de responsabilité dans l'évaluation de la base de tarification. Le succès qu'elle avait eu dans la mise en place d'un cadre juridique servant à guider l'action des commissions de réglementation lui a permis de se fier davantage au jugement de ces organismes dans l'établissement d'une base de tarification appropriée. Un observateur a noté que le changement d'orientation survenu dans les années 30 s'est produit au terme d'une série d'opinions minoritaires vigoureusement exprimées par certains membres de la Cour suprême. Cette minorité était en désaccord avec l'opinion voulant que le coût de reconstitution constitua une norme appropriée pour la base de tarification, lui préférant une norme fondée sur la notion d'investissement prudent (Phillips, 1965, pp. 224 à 229).

La norme de l'investissement prudent voulait que la base de tarification corresponde au montant investi prudemment dans une société. Il ne s'agissait pas d'un nouveau concept. Le Massachusetts avait adopté depuis longtemps une pratique semblable[40]. L'expérience du Massachusetts avait d'ailleurs été relativement fructueuse car, lorsque les entreprises de services publics avaient été créées initialement dans cet État, il y avait eu relativement peu de dilution du capital-actions et les émissions de titres ultérieures avaient fait l'objet d'un examen attentif de la part des responsables de la réglementation (Barnes, 1942, pp. 506 à 514). Comme telle, la notion de l'investissement prudent répondait à l'interprétation que la Cour suprême se faisait d'une base de tarification équitable.

Mais tel n'aurait pas été le cas partout au tournant du vingtième siècle. C'est à cette époque que les contraintes juridiques nécessaires pour limiter l'opportunisme étaient mises en place. Ces décisions ont pavé la voie à la commission de réglementation moderne. La période qui a suivi 1900 a été caractérisée par un passage de la concession municipale à la commission de réglementation au niveau de l'État. Dans le cas des compagnies d'électricité, un seul État (le Massachusetts) avait une commission de réglementation avant 1907, mais quelque 27 États ont adopté des lois portant sur les entreprises de services publics entre 1907 et 1914[41].

Le Wisconsin et New York ont fait office de chefs de file avec l'adoption de lois de réglementation en 1907, lesquelles ont été largement imitées par la suite. La législation du Wisconsin convertissait les concessions existantes en permis de durée « indéterminée », pour ainsi résoudre le problème de la durée des contrats. Bien que les rachats aient été permis, la commission de l'État se voyait confier le pouvoir d'établir le prix d'achat, étant déjà alors contrainte par les décisions antérieures de la Cour suprême en ce qui a trait à la juste valeur (Jarrell, 1978, pp. 270 et 271). Le Wisconsin a donné à la commission d'État le contrôle non seulement sur les tarifs mais aussi sur la base de tarification, étant donné que la capitalisation et l'émission de titres relevaient aussi de cet organisme. Comme les jugements de la Cour suprême au sujet du rendement équitable sur la juste valeur avaient déjà balisé la voie, on pouvait s'attendre à ce que les commissions assument leurs pouvoirs délégués de façon relativement efficiente.

Par conséquent, les restrictions de la Cour suprême sur les actions des organismes de réglementation susceptibles de mener à une expropriation du capital avaient, en 1930, contribué à l'adoption généralisée d'un système qui assurait la prise des décisions nécessaires en vue de la détermination d'une base de tarification axée sur la valeur des investissements faits prudemment. On avait déjà fait l'examen des coûts d'origine et des investissements ultérieurs, même s'ils n'avaient pas toujours fait l'objet d'une approbation explicite. Par conséquent, la tâche de déterminer la base de tarification exigeait un degré d'ingérence judiciaire moindre qu'auparavant. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que le système judiciaire ait eu le bon sens de laisser l'examen détaillé de la base de tarification à ce qui était devenu, en 1930, un système évolué de commissions de réglementation.

Conclusion

L'évolution de la réglementation aux États-Unis, d'un contrat de concession à un tribunal indépendant, peut être attribuée à deux facteurs. Le premier est l'existence d'une constitution qui comporte une clause garantissant les droits de propriété. Le deuxième est la présence d'un pouvoir judiciaire indépendant ayant la responsabilité d'évaluer la légalité des actions tant du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif, à la lumière des droits protégés en vertu de la Constitution.

L'absence de ces facteurs au Canada a signifié que l'évolution de la réglementation a suivi un cheminement différent. Au Canada également, la réglementation a d'abord été appliquée par le biais de contrats de concession *ex ante*. Les mêmes pressions se sont exercées en vue de la renégociation de ces contrats, et les mêmes problèmes se sont posés lors de leur renouvellement. La différence entre les deux pays réside dans le degré de contrainte que le système judiciaire a imposé au pouvoir politique et au processus de réglementation. Mais parce que les paramètres juridiques ont été beaucoup moins contraignants au Canada, l'opportunisme de l'État n'a pu être limité de la même manière. Le tribunal de réglementation indépendant était donc un instrument moins indiqué pour jouer le rôle d'agent des pouvoirs publics dans les circonstances, et on y a eu recours moins souvent. En outre, l'opportunisme manifesté par l'État a entraîné l'adoption, un peu par défaut, d'une autre formule institutionnelle. L'entreprise publique fut la solution retenue lorsque les gouvernements exproprièrent des installations privées lors de la renégociation de contrats de réglementation. Dans les chapitres qui suivent, nous verrons les raisons pour lesquelles l'une ou l'autre de ces institutions a prévalu à différents endroits au Canada.

4 L'entreprise publique dans l'industrie ferroviaire au Canada

Il y a une dissemblance frappante entre les méthodes adoptées au Canada et aux États-Unis pour réglementer l'activité industrielle. Contrairement aux États-Unis, le Canada a eu recours plus souvent à l'entreprise publique. Les secteurs du transport ferroviaire, de l'électricité, du téléphone et du transport aérien sont tous caractérisés par la présence de sociétés d'État, fédérales ou provinciales, auxquelles s'ajoute dans la plupart des cas une commission de réglementation. Au chapitre 2, nous avons fait valoir que la réglementation par le biais de l'entreprise publique peut souvent être liée à un échec des mécanismes contractuels. Dans ce chapitre, nous tentons de voir dans quelle mesure cette hypothèse est confirmée par la nationalisation des chemins de fer canadiens durant la Première Guerre mondiale.

La conviction que la politique « nationale » et la politique du transport ferroviaire sont des éléments indissociables de l'édification de la nation est profondément ancrée dans l'esprit des Canadiens. Un économiste doit donc procéder avec beaucoup de prudence lorsqu'il entend soutenir que le processus était essentiellement défectueux et que la nationalisation n'était pas tant l'aboutissement du rêve de l'unité canadienne qu'une manifestation d'un problème rencontré fréquemment avec la réglementation au Canada. Le transport ferroviaire n'est qu'un parmi plusieurs secteurs réglementés où l'intervention des gouvernements, lors d'une renégociation, a pris la forme de l'annulation des contrats en vigueur et de la confiscation d'installations privées.

Dans le deuxième chapitre, nous avons soutenu que la nationalisation était le résultat à prévoir lorsqu'il s'avérait impossible de formuler certains contrats particulièrement complexes, notamment ceux qui engagent l'État et l'entreprise privée. En général, il y a échec du mécanisme transactionnel lorsque l'incertitude, les limites de la rationalité, l'opportunisme ou le risque de confiscation font que l'on ne peut procéder en toute confiance par le biais de transactions sans lien de dépendance. La nationalisation se produit lorsque la propriété privée ne peut être protégée contre l'exploitation par l'État, puisque le processus d'internalisation visant à remédier au non-fonctionnement du mécanisme transactionnel, dans un tel cas, suppose nécessairement la création d'un lien entre le consommateur et l'entreprise via la propriété publique plutôt que le recours à une autre forme contractuelle.

La nationalisation peut s'opérer sans expropriation. Toutefois, lorsqu'il est possible d'acquérir une partie des biens de capital de l'entreprise publique pour un montant inférieur à leur valeur, il sera beaucoup plus tentant pour des dirigeants politiques myopes de prendre le contrôle de l'entreprise existante, surtout si d'autres impératifs semblent conférer une importance plus grande aux objectifs nationaux. Il est à noter que la vénalité n'est pas une condition préalable à la nationalisation; cette dernière peut être motivée par des objectifs nationaux ou provinciaux très louables. Il est bien connu que le gouvernement du Canada a cherché à unifier le pays par le biais du réseau ferroviaire. Nous faisons valoir ici que, s'il devient nécessaire de renégocier un contrat par suite de circonstances nouvelles, il pourra y avoir opportunisme dans certains cas, entraînant un échec des liens transactionnels entre parties indépendantes. Lorsque l'État intervient, comme c'est le cas dans le processus de réglementation, l'opportunisme peut être masqué par des idéaux politiques – méritoires en eux-mêmes – susceptibles de favoriser un comportement opportuniste qui exclut tout instrument d'intervention autre que l'entreprise publique. La nationalisation aura donc tendance à coïncider avec l'expropriation et l'échec du mécanisme contractuel, bien qu'il n'en sera pas toujours ainsi si le pouvoir de confiscation que possède l'État est limité par le droit coutumier ou la tradition.

Le gouvernement du Canada a été impliqué dans deux types de rapports contractuels, différents mais connexes, avec les entreprises de chemins de fer. Il a eu recours à des contrats pour stimuler la construction de lignes ferroviaires. En outre, des contrats de nature explicite et implicite, associés au régime de réglementation, sont apparus pour contrôler les tarifs de transport des marchandises. Chacun des problèmes invoqués comme source de l'échec du mécanisme transactionnel est signalé dans les ouvrages historiques qui décrivent l'évolution des rapports entre l'État et l'entreprise privée avant la nationalisation des chemins de fer canadiens.

En raison de l'incertitude qui prévalait, les dispositions relatives aux éventualités ont été formulées de façon imprécise, rendant nécessaire la renégociation de nombreux éléments des contrats en vigueur. L'incapacité de prévoir tous les détails des contrats de construction a entraîné des problèmes de réglementation par la suite. Au cours de la période de construction des chemins de fer et, plus tard,

lorsque la réglementation s'est développée, les coûts afférents aux contrôles ont été très élevés et les mécanismes d'application des dispositions contractuelles ont suscité des problèmes incessants. Bien que ces problèmes se soient posés également aux États-Unis, le processus de réglementation a évolué différemment dans les deux pays. Au Canada, l'organisme de réglementation n'a été soumis à aucune contrainte pour prévenir la confiscation du capital privé. Les perturbations causées par la Première Guerre mondiale ont amené celui-ci à limiter les hausses de tarifs à un niveau inférieur au taux d'inflation, ce qui a contribué à la faillite et à la nationalisation subséquente de deux des sociétés ferroviaires transcontinentales. En outre, durant le processus de nationalisation, l'État a cédé à certaines pressions politiques en expropriant une partie de l'actif du Grand Tronc, une société appartenant à des intérêts britanniques qui était particulièrement impopulaire auprès du public[1].

L'interprétation classique

Dans l'histoire du Canada, on a beaucoup insisté sur le fait que l'évolution de la politique nationale a gravité autour de trois éléments : les droits de douane, l'immigration et le réseau ferroviaire à vocation unificatrice. Partant, il est facile de reconnaître que la nationalisation d'une partie importante du réseau ferroviaire, à la fin de la Première Guerre mondiale, a constitué l'aboutissement de l'une de ces politiques. L'historien du réseau ferroviaire gouvernemental a lui-même qualifié ce résultat d'erreur découlant de circonstances dépassant la volonté de ses auteurs. Au sujet du gouvernement de l'époque, celui-ci a affirmé, en substance :

> . . . le gouvernement avait été harcelé et poussé à recourir à l'entreprise publique par des circonstances qui échappaient à son autorité, et il avait adopté cette mesure uniquement comme expédient parce qu'il ne semblait y avoir aucune autre solution (Stevens, 1962, p. 509).

L'opinion de toute une génération d'étudiants sur ce point a été influencée encore davantage par l'explication que donnent Easterbrook et Aitken dans leur ouvrage d'histoire économique :

> À l'époque de la création du réseau des Chemins de fer Nationaux du Canada, le principe de la propriété publique ralliait peu d'adeptes au Canada. La nationalisation, en conséquence non pas de l'application d'un principe mais d'un besoin pragmatique, visait à éviter la faillite d'entreprises dans lesquelles de nombreuses personnes avaient investi leurs économies, le démembrement de réseaux de transport ayant une importance nationale considérable ainsi que la possibilité d'une grave détérioration de la cote de crédit du Canada sur les marchés financiers étrangers (Easterbrook et Aitken, 1963, p. 443).

Ces explications sont incomplètes, voire trompeuses. Premièrement, la faillite n'aurait pas provoqué la disparition des réseaux de chemins de fer existants mais plutôt leur réorganisation. Les voies, les ponts et le ballast ne disparaissent pas lors d'une réorganisation. Deuxièmement, il est difficile de prétendre que la préservation de la cote de crédit du Canada sur les marchés financiers devait passer par la nationalisation de l'actif des sociétés ferroviaires visées. Le gouvernement canadien garantissait la presque totalité du capital de la Grand Trunk Pacific, comme il le faisait d'ailleurs pour le Canadian Northern; ces créances ne présentaient donc pas de risque de défaut[2]. Par conséquent, la faillite des entreprises concernées n'aurait pas entraîné de perte grave pour les investisseurs privés. En outre, le tollé soulevé dans les milieux financiers britanniques par la confiscation présumée de l'avoir de plusieurs catégories d'actionnaires du Grand Tronc au cours du processus de nationalisation n'a guère servi la réputation du Canada au Royaume-Uni[3].

Les interprétations classiques du processus de nationalisation ne mettent pas en relief les problèmes d'ordre contractuel qui sont à l'origine de l'échec de la politique gouvernementale. En affirmant que les hauts fonctionnaires ont été contraints d'effectuer une nationalisation dont ils ne voulaient pas ou ont agi par pragmatisme, on passe à côté de la raison principale de l'échec. En outre, ces explications peuvent donner l'impression – incorrecte – que les Canadiens ont une préférence pour l'entreprise publique ou que les gouvernements, au Canada, possèdent un sens plus aigü des responsabilités en regard des entreprises en difficulté.

Le processus contractuel et l'échec des transactions

L'histoire de l'intervention du gouvernement dans l'industrie ferroviaire au Canada est parsemée de difficultés contractuelles, que l'on peut regrouper en deux catégories. Les premières étaient liées aux contrats entre les gouvernements et les sociétés ferroviaires en vue de la construction de lignes de chemins de fer, tandis que les secondes découlaient de la réglementation et influaient sur la capacité des sociétés ferroviaires de respecter les clauses des contrats de construction. En raison de l'impossibilité de prévoir toutes les éventualités, les difficultés rencontrées dans le cadre de ces contrats se sont répercutées sur la réglementation et ont contribué à l'échec de cette dernière. Tout aussi important, cependant, est le fait que le mécanisme contractuel a échoué

parce que la capacité des entreprises de respecter les clauses des contrats de construction est devenue dépendante du contrôle exercé par le gouvernement sur le processus de réglementation, lequel s'est exercé au détriment de la capacité du secteur privé de s'acquitter de ses obligations en vertu des contrats de construction en vigueur.

Le gouvernement canadien a participé directement à la construction de trois grands réseaux transcontinentaux. Avec la Confédération a coïncidé la mise en chantier de l'Intercolonial Railway, chemin de fer construit et exploité par l'État qui, en 1876, établissait un lien entre les provinces Maritimes et le Québec. À la même époque, la Compagnie de chemins de fer du Canadien Pacifique (le CP) a été fondée par des intérêts privés avec l'aide du gouvernement, et la construction de la ligne reliant Montréal et Vancouver a été achevée en 1885. Le troisième chemin de fer, le Canadian Northern, a été construit par tronçons entre 1896 et 1915 avec le concours sporadique de l'État. Un quatrième chemin de fer, le National Transcontinental, fut le résultat d'une entente entre le gouvernement fédéral et la compagnie du Grand Tronc, une société ferroviaire bien établie dans le centre du pays. En vertu du contrat, le Grand Tronc devait construire le tronçon ouest (le Grand Trunk Pacific, qui a été achevé en 1914), tandis que le gouvernement canadien devait construire la partie orientale de la ligne. Ce tronçon devait être cédé à bail au Grand Tronc, pour un loyer correspondant à 3 % des coûts d'immobilisations, et intégré au réseau du Grand Trunk Pacific. Mis en chantier en 1905, le National Transcontinental a aussi été achevé durant la Première Guerre mondiale.

Le gouvernement fédéral a appuyé, au moyen de subventions, la construction des trois principaux chemins de fer transcontinentaux. Cet appui a pris la forme de contrats qui stipulaient le montant de la subvention, habituellement par mille de voie, et donnaient souvent à l'État le pouvoir de décision touchant l'emplacement et d'autres aspects comme la pente. Des clauses portant sur le choix du tracé étaient inscrites dans les contrats de manière à restreindre l'opportunisme dont avaient fait preuve certains des premiers entrepreneurs qui avaient inutilement prolongé des lignes pour augmenter le montant des subventions reçues (Glazebrook, 1964, p. 12). Un facteur tout aussi important a été l'objectif (poursuivi par le gouvernement dans le cadre de la politique nationale) d'assurer que le parcours soit entièrement situé en territoire canadien[4]. La construction de la ligne en territoire canadien était donc une condition préalable à l'aide gouvernementale.

La nature des contrats négociés par le gouvernement a beaucoup changé avec le temps, en ce qui a trait non seulement à la forme mais aussi au montant des subventions. Dans le cas du contrat négocié avec le Canadien Pacifique, le gouvernement a eu largement recours à des subventions en espèces et à la concession de terres durant les années 1870. Le Canadian Northern a achevé la construction de sa ligne transcontinentale, dans le cadre d'un programme d'immobilisations et d'acquisitions progressives, à l'aide de subventions du gouvernement fédéral, des provinces et des administrations municipales, de concessions de terres[5] et par une émission d'obligations dont certaines ont été garanties par le gouvernement fédéral. Dans l'entente conclue en 1903 entre le gouvernement du Canada et la compagnie du Grand Tronc en vue de la construction du chemin de fer National Transcontinental, l'aide de l'État se limitait à garantir les obligations émises (Glazebrook, 1964, pp. 137 et 145). Les autres instruments, tels que les subventions en espèces et les concessions de terres, avaient manifestement été laissés de côté.

Cette inégalité de l'aide gouvernementale a eu des conséquences sérieuses sur la capacité des différentes sociétés ferroviaires de traverser les périodes financières difficiles. Ainsi, en 1917, le capital émis du CP totalisait 582 millions de dollars, dont environ 260 millions de dollars étaient sous la forme d'actions ordinaires. Le capital émis ne représentait que 69 % des immobilisations ferroviaires nettes d'une valeur d'environ 841 millions de dollars (Canadien Pacifique, 1949, p. 27). Cette saine situation financière est notamment attribuable aux conditions très généreuses qui étaient assorties aux subventions accordées au CP. D'après les calculs de Mercer, les concessions de terres, les subventions en espèces et les autres formes de subventions accordées à la société ferroviaire représentaient globalement 56 % de la valeur actualisée des investissements, soit l'aide la plus généreuse reçue par une société ferroviaire bénéficiant de concessions foncières en Amérique du Nord (Mercer, 1972, p. 293). Contrairement au CP, le Canadian Northern était beaucoup plus fortement endetté. En 1916, la dette non amortie de cette société atteignait environ 428 millions de dollars et il n'y avait aucune infusion de capitaux (Fournier, 1935, p. 43). Cette société n'avait reçu que 38 millions de dollars en subventions et avait retiré seulement 17 millions de dollars de la vente des terres cédées. Ces subventions représentaient globalement environ 10 % des capitaux investis. La situation financière du Grand Trunk Pacific était la plus sombre. Le capital de cette société, soit 216 millions de dollars, provenait entièrement d'emprunts (Fournier, 1935, p. 43) et elle n'avait bénéficié d'aucune subvention ni concession de terres.

L'écart important dans le ratio d'endettement des sociétés ferroviaires canadiennes a sensiblement compliqué le fonctionnement du système de réglementation encore tout nouveau. Dans ces circonstances, le CP se trouvait à réaliser des

« bénéfices » considérables, compte tenu des tarifs fixés pour couvrir les coûts des nouveaux chemins de fer transcontinentaux. Le public, notamment dans l'Ouest, était hostile au CP[6]. En 1888, l'ampleur du mécontentement a poussé le gouvernement à résilier la clause en vertu de laquelle le monopole initialement accordé au CP était protégé, en retour de quoi la société receva une indemnisation relativement minime (Glazebrook, 1964, p. 115). L'impopularité du CP a aussi été à l'origine de pressions politiques qui contribuèrent à l'expansion de deux autres réseaux transcontinentaux. Ainsi, une structure tarifaire qui semblait avantager le CP était jugée inacceptable. Par ailleurs, les tarifs différenciés qui auraient permis de tenir compte des écarts dans les subventions versées au titre de l'équipement s'avéraient également inacceptables, étant donné les très fortes pressions exercées sur la commission de réglementation en vue d'égaliser les tarifs de transport à diverses destinations dans l'Ouest[7].

Les auteurs des premiers contrats de construction des chemins de fer transcontinentaux n'ont pas été particulièrement prévoyants. Mais il est impossible de parer à toutes les éventualités, en raison de l'incertitude qui prévaut de façon générale et de la rationalité imparfaite des agents économiques. Les raisons du non-fonctionnement du mécanisme transactionnel sont plutôt mises en relief par la manière dont les contrats sont renégociés. Comme il était devenu évident, les subventions d'équipement se révélaient insuffisantes dans certains cas – à cause d'un manque de trafic ou de la politique de réglementation du gouvernement – et d'autres formules contractuelles pouvaient être envisagées.

Entre autres, le gouvernement aurait pu verser des subventions d'exploitation aux transporteurs privés pour les embranchements qui s'avéraient non profitables. En 1892, le CP a offert d'exploiter le chemin de fer Intercolonial, jusque-là administré par l'État, en retour d'une subvention fédérale correspondant au déficit d'alors, mais la proposition n'a pas eu de suite. Les difficultés que pouvait engendrer le contrôle d'une entente continue de cette nature semblaient trop grandes, surtout à la lumière de celles qu'avaient soulevées l'exécution des contrats de construction. La procédure d'arbitrage engagée en 1920 pour déterminer la valeur du Grand Tronc a montré à quel point il était facile pour une société privée de fausser ses états financiers[8]. De plus, aucun gouvernement sensible à l'opinion publique n'allait accepter de consentir à une subvention dont le montant fixe ne correspondrait pas aux pertes réelles. Pour déterminer la valeur de ces pertes, il aurait fallu procéder à une évaluation continue des opérations des entreprises, tâche qui s'avérait impossible en raison des problèmes d'information posés par un contrôle de ce genre.

Le risque moral et l'échec de la réglementation

Des diverses lacunes qui grevaient le processus de formulation des contrats, la plus grave était peut-être le risque moral. Les problèmes associés au risque moral se présentent lorsque les parties à un contrat peuvent, par leur comportement, modifier la répartition initialement convenue des avantages. Ces problèmes surgissent habituellement dans le domaine des assurances, lorsque l'assuré peut omettre de prendre les mesures appropriées pour réduire les coûts, ou dans le cas des contrats exécutés au prix courant majoré d'un forfait où l'incitation à abaisser les coûts n'est pas très grande. Dans l'industrie ferroviaire, ce genre de problème est survenu du fait que le gouvernement pouvait, par le processus de réglementation, influer sur la capacité des sociétés de chemins de fer de s'acquitter de leurs engagements contractuels, soit la construction et l'exploitation de chemins de fer, sans avoir à recourir continuellement à l'aide de l'État.

Au Canada, contrairement aux États-Unis, le processus de réglementation n'a été assujetti à aucune restriction. Avant 1886, la réglementation des tarifs se limitait à l'établissement de maximums dans les chartes accordées, mais par la suite, elle a été confiée à un sous-comité du Cabinet, le Comité des chemins de fer du Conseil privé. C'est en 1903 seulement qu'a été créée la Commission des chemins de fer du Canada, un tribunal indépendant semblable à l'Interstate Commerce Commission aux États-Unis[9]. Toutefois, l'organisme de réglementation canadien n'était pas contraint aussi rigoureusement par le système judiciaire de veiller à ce que le capital privé ne soit pas confisqué. En fait, le tribunal a rejeté le principe voulant que les tarifs soient fondés sur un critère de la valeur équitable comme celui qui était employé aux États-Unis (Currie, 1946, pp. 148 et 149).

Plusieurs tentatives ont été faites pour que soient adoptées au Canada les normes d'équité en vigueur aux États-Unis, notamment par le CP. Toutes ont cependant échoué. En 1935, la compagnie porta en appel devant la Cour suprême une décision de la Commission des chemins de fer en matière de tarifs, en faisant valoir que cette décision, qui rejetait le principe d'un taux de rendement équitable et de la base de tarification, ne lui permettait pas de prélever un péage juste et raisonnable. Elle invoqua comme argument qu'en vertu du droit coutumier britannique, une personne ne peut être privée de sa propriété sans qu'une telle expropriation ne soit stipulée dans une loi. Le CP fit également valoir qu'un organisme de réglementation erre si, sans y être autorisé dans un texte de loi, il ne permet pas à un transporteur de réaliser un rendement équitable sur la juste valeur de l'actif. La Cour suprême refusa d'entendre la cause,

sanctionnant par ce geste les pratiques de l'organisme de réglementation. En 1951, le CP soutenait encore devant la Commission royale sur les transports que le principe d'un « taux de rendement équitable sur la juste valeur » devrait être inscrit dans la loi. Mais la requête du transporteur ne reçut pas un accueil favorable (Currie, 1959, p. 135).

De façon générale, l'organisme chargé de la réglementation au Canada s'est moins intéressé au fait que le niveau des tarifs ait été approprié qu'à la structure tarifaire elle-même[10]. Lorsqu'il a examiné la question du niveau général des tarifs, il a généralement pris comme critère les besoins de recettes du CP, c'est-à-dire le chemin de fer transcontinental dont les coûts d'exploitation étaient les moins élevés[11]. L'emploi d'un tel critère et le déclenchement de la Première Guerre mondiale provoquèrent une crise sur le plan réglementaire.

L'échec de la réglementation est devenu évident durant la Première Guerre mondiale. En raison des préoccupations suscitées par les risques de profits excessifs découlant de la situation de guerre et par l'important excédent d'exploitation du CP, il était de plus en plus difficile pour l'organisme de réglementation de consentir des hausses de tarifs à l'ensemble de l'industrie. Mais il s'agissait d'une période particulièrement critique pour le Canadian Northern et le National Transcontinental parce qu'ils étaient en train de parachever la construction de leurs lignes. Abstraction faite des circonstances, des déficits d'exploitation auraient probablement été enregistrés, à cause du fardeau qu'imposait la construction de nouvelles lignes. L'organisme de réglementation a aggravé les difficultés financières de ces deux chemins de fer de construction plus récente parce qu'il n'a pas accordé des hausses de tarifs correspondant à leurs coûts croissants. En fait, au début de la guerre, les autorités ont même diminué les tarifs à destination des Prairies d'environ 7,5 % et, vers la Colombie-Britannique, de 25 %[12]. Au cours des quatre années subséquentes, le premier ministre Borden a indiqué clairement à l'organisme de réglementation que les tarifs ferroviaires devaient demeurer à un niveau peu élevé (Currie, 1957, p. 478). C'est pourquoi on a tardé à accorder les augmentations demandées. Le tableau 4-1 montre l'évolution des tarifs de transport ferroviaire au Canada et aux États-Unis durant cette période. En 1917, le tarif nominal par tonne-mille était inférieur à son niveau d'avant-guerre, même si l'indice des prix de gros était grimpé à 179, par rapport au niveau de 1913. En termes réels, le tarif du CP est tombé de 78 cents par tonne-mille en 1913 à moins de 39 cents en 1917.

En réponse à une demande faite au début de 1917, la commission de réglementation a finalement accordé une hausse de 15 % en mars 1918. Les contraintes que subissait la commission en raison de l'inégalité des subventions accordées pour la construction de lignes sont mises en évidence par le fait que la hausse de tarifs accordée au CP s'est accompagnée de l'imposition d'une taxe sur les profits excessifs réalisés en temps de guerre, laquelle a eu pour effet de supprimer presque entièrement les avantages de la hausse de tarifs accordée à cette entreprise, qui se trouvait alors en bonne situation financière. Mais un tel compromis n'était possible qu'en temps d'hostilités. En raison des salaires négociés dans l'industrie ferroviaire, la hausse de tarifs accordée était toutefois insuffisante pour les autres sociétés de chemins de fer. En vertu de la décision rendue dans l'affaire McAdoo, les cheminots américains avaient obtenu une forte augmentation salariale et les effets de cette décision se sont inévitablement fait sentir au Canada[13]. La rémunération moyenne des travailleurs du rail au Canada, en 1919, était de 64 % plus élevée qu'en 1917. Les autres coûts des sociétés ferroviaires ont aussi grimpé de façon spectaculaire. Ainsi, le coût du carburant s'est accru de plus de 55 % au cours de cette période (Fournier, 1935, p. 88). Cependant, les tarifs nominaux du transport des marchandises n'ont augmenté que d'environ 40 % (voir le tableau 4-1).

Dans ces conditions, les bénéfices ont chuté et certaines sociétés ferroviaires dont les activités avaient été entièrement financées par voie d'emprunts ont été acculées à la faillite. Le tableau 4-2 fait voir le rapport entre le bénéfice net et les recettes brutes des sociétés ferroviaires au Canada et aux États-Unis. Dans le cas du CP, ce ratio a diminué de près de moitié entre 1917 et 1920, mais il est tout de même resté positif. Pour l'ensemble des autres sociétés de chemins de fer, il était devenu négatif en 1921. Aux États-Unis, la profitabilité était tombée à un niveau tel, en 1920, qu'elle ne permettait même plus d'assurer le service de la dette.

Contrairement au gouvernement canadien, toutefois, le gouvernement des États-Unis a provisoirement pris en charge le réseau ferroviaire de manière à dédommager les actionnaires tout en sauvegardant leurs droits. Le gouvernement américain procéda de la même façon dans le cas de l'industrie du téléphone. Au Canada, par contre, deux des chemins de fer transcontinentaux se sont retrouvés en faillite et ont été subséquemment nationalisés. L'avenir du Canadian Northern s'est décidé vers le milieu de 1917 lorsque le gouvernement a adopté une loi pour faire l'acquisition de la plupart des actions de cette société encore détenues par des intérêts privés. Le Grand Tronc et le Grand Trunk Pacific ont été mis sous séquestre par le gouvernement du Canada en 1919 et la prise de contrôle de ces sociétés a débuté en 1920 (Stevens, 1962, pp. 483 et 512). Comme nous l'avons fait valoir dans la première section de ce chapitre, lorsque le processus de réglementation est employé à des fins opportunistes, un service d'utilité publique ne peut rester en exploitation que

Tableau 4-1

Comparaison des recettes réelles et nominales des sociétés de chemins de fer par tonne-mille de marchandises transportées, Canada et États-Unis, 1890-1922

	Recettes nominales				Recettes réelles (1913 = 100)	
	Chemins de fer canadiens	CP	Chemins de fer américains		CP	Chemins de fer américains
	En cents/tonne-mille (CAN)					
1890		84	94		104	117
1891		91	90		113	113
1892		84	90		112	120
1893		87	88		115	115
1894		87	86		123	125
1895		80	84		115	120
1896		75	81		112	122
1897		78	80		115	120
1898		76	75		107	108
1899		74	72		102	96
1900		79	73		106	91
1901		75	75		98	95
1902		75	76		94	90
1903		74	76		91	89
1904		77	78		94	91
1905		77	77		91	89
1906		74	75		87	85
1907	82	78	76		85	81
1908	72	75	75		82	83
1909	73	76	76		82	78
1910	74	78	75		83	74
1911	78	82	74		84	80
1912	76	77	73		75	74
1913	76	78	72		78	72
1914	74	75	72		73	74
1915	75	77	72		70	72
1916	65	64	71		49	58
1917	69	70	72		39	43
1918	74	85	85	86*	43	45
1919	96	100	97	101*	48	49
1920	100	104	105	118*	43	47
1921	107	120	128	143*	70	92
1922	120	100	118	120*	66	85

* Corrigé pour tenir compte d'un écart dans le taux de change, sur la base des taux de change annuels figurant dans *Historical Statistics of Canada*, p. 276.

NOTE Les taux réels correspondent aux taux nominaux dégonflés en fonction de l'indice des prix de gros figurant dans le document soumis par le Canadien Pacifique en 1949.

SOURCE Canadien Pacifique, *Submission to the Royal Commission on Transportation*, appendice à la première partie, Montréal, Québec, 1949, pp. 5 à 7; et M. C. Urquhart et K. A. H. Buckley, *Historical Statistics of Canada*, première édition, Cambridge, Cambridge University Press, 1965, pp. 276 et 539.

si le public intervient pour lui fournir le capital nécessaire. C'est ce qui s'est produit au Canada lorsque le gouvernement a été incapable d'éliminer le risque d'échec que pouvait comporter le processus de réglementation.

L'échec du Grand Tronc

La faillite du Grand Tronc, en 1919, est imputable au fait que le gouvernement ne pouvait pas (ou ne voulait pas)

Tableau 4-2

Comparaison du ratio des bénéfices nets[1] aux recettes totales pour les sociétés de chemins de fer, Canada et États-Unis, 1907-1925

	Chemins de fer canadiens (à vapeur)	CP	Autres chemins de fer canadiens[2]	Chemins de fer américains[3]
	En pourcentage			
1907	29,3	36,4	22,6	32,5
1908	27,3	31,8	22,5	29,9
1909	27,9	30,1	25,8	33,3
1910	30,8	34,6	26,9	33,1
1911	30,6	34,8	26,0	30,7
1912	31,3	35,1	27,0	30,0
1913	29,1	32,9	25,1	30,0
1914	26,4	31,8	21,1	27,1
1915	26,1	33,7	19,7	29,4
1916	31,1	37,2	25,5	34,4
1917	28,3	34,1	23,1	29,4
1918	17,0	25,8	9,8	18,3
1919	10,7	19,9	3,9	14,3
1920	2,8	16,2	–7,8	5,6
1921	7,7	19,3	–0,7	17,1
1922	10,6	20,5	3,5	20,5
1923	13,5	19,6	9,3	22,5
1924	14,2	20,8	9,8	23,4
1925	18,3	23,0	15,1	25,9

1 Les bénéfices nets équivalent à la différence entre les recettes totales et les frais d'exploitation. Au Canada, les recettes totales correspondent aux recettes brutes, alors qu'aux États-Unis, elles correspondent aux recettes d'exploitation.

2 Les valeurs pour les « autres chemins de fer canadiens » ont été calculées en soustrayant les données applicables au CP (figurant dans le document de 1949) des données pour l'ensemble de l'industrie tirées de l'ouvrage de Urquhart et Buckley, *Historical Statistics of Canada*.

3 Pour la période 1907-1916, l'année financière se terminait le 30 juin, alors que pour les années subséquentes, elle prenait fin le 31 décembre.

SOURCE Les données des trois premières colonnes sont tirées de l'*Annuaire du Canada*, diverses années; les données de la quatrième colonne proviennent de la publication des États-Unis, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Part II*, pp. 736 et 737.

reconnaître les conséquences de son propre régime de réglementation sur la capacité de la société ferroviaire de s'acquitter de ses obligations contractuelles. En 1921, le représentant du gouvernement au conseil d'arbitrage formé pour trancher la question de la valeur des actions du Grand Tronc a déclaré, en substance, ce qui suit :

> Il est clair qu'il aurait été tout à fait impossible pour le Grand Tronc, que la guerre ait eu lieu ou non, de supporter le fardeau financier découlant des garanties afférentes aux titres du Grand Trunk Pacific[14].

Toutefois, les données fournies par le représentant du gouvernement ne corroborent pas cette affirmation puisque, de 1910 à 1917, le Grand Tronc a enregistré un excédent annuel moyen d'environ 5 millions de dollars[15] (après redressement comptable pour faire ressortir les profits réels). Le montant des intérêts à verser par le Grand Tronc sur les titres garantis qu'il avait émis pour construire le Grand Trunk Pacific n'atteignait que 2 594 080 $[16]. La société devait également verser, annuellement, la somme de 1 395 170 $ en dividendes sur les titres garantis, à condition qu'il y ait un excédent d'exploitation suffisant. Les bénéfices annuels réalisés par le Grand Tronc avant la guerre lui auraient donc permis de défrayer ces deux montants.

Le représentant désigné de la compagnie de chemins de fer au conseil d'arbitrage, l'ancien président des États-Unis, M. Taft, contesta les arguments du gouvernement et tenta de les réfuter en présentant d'autres calculs[17]. Il fit d'abord valoir que la rentabilité du Grand Tronc en 1920 avait été anormalement affaiblie par les circonstances inhabituelles découlant du niveau de l'inflation à la fin de la Première Guerre mondiale. Il fit ensuite des projections de recettes jusqu'en 1926, à partir des taux de croissance observés au cours des années antérieures, après quoi il utilisa le ratio moyen de l'excédent aux recettes d'exploitation selon les données réelles pour les années 1910 à 1916, pour évaluer le niveau futur de l'excédent d'exploitation qui aurait permis à la société de couvrir ses engagements. Les résultats de ses calculs l'incitèrent à conclure que le surplus d'exploitation aurait été amplement suffisant pour verser les intérêts sur les actions du Grand Trunk Pacific et pour répondre aux besoins accrus en capital destinés à assurer l'exploitation du Grand Tronc lui-même.

Pour déterminer lequel des deux arguments est le plus juste, il faut évaluer plus en détail le rendement du Grand Tronc. Fondée en 1852, cette société de chemins de fer était devenue, au milieu des années 1880, un grand transporteur ferroviaire[18]. Partant de Chicago, la ligne se dirigeait vers Toronto, en passant par Sarnia et Windsor, pour gagner Montréal et ensuite Portland (Maine). En Ontario, le réseau comptait des embranchements importants, dont un reliait Windsor à Niagara Falls et était raccordé à des voies aboutissant à New York. Au Québec, un embranchement reliait Montréal à la ville de Québec.

En 1894, le réseau ferroviaire de la compagnie était pleinement développé et celle-ci a vu sa rentabilité augmenter sans cesse au cours des années qui ont suivi (voir le

tableau 4-3). Entre 1894 et 1913, le nombre de milles de voies n'a pas augmenté beaucoup, mais le service voyageurs et le service marchandises se sont accrus presque sans interruption jusqu'à la Première Guerre mondiale, tout comme les recettes nettes et l'excédent d'exploitation qui allaient grossir l'avoir des actionnaires (colonnes 5 et 7). Les dividendes afférents aux diverses catégories d'actions émises, soit les titres garantis portant un dividende de 4 % et les deux premières catégories d'actions privilégiées, ont été versés régulièrement entre 1898 et le début de la Première Guerre mondiale. De 1899 à 1912, le montant des dividendes versés a presque doublé (voir le tableau 4-4).

Durant les années 1890, le Grand Tronc a perdu son rôle prédominant dans le centre du Canada, en raison de la concurrence du Canadien Pacifique qui avait prolongé son

Tableau 4-3

Achalandage et recettes ferroviaires de la compagnie du Grand Tronc, 1894-1919[1]

	Milles de voies en exploitation	Nombre de passagers	Tonnes de marchandises	Recettes brutes	Recettes nettes[2]	Frais fixes[3]	Surplus allant aux actionnaires[4]
		En milliers		En milliers de £	£	£	£
1894	3 506	5 901	8 115	3 649 957	1 024 481	1 122 111	–97 630
1895	3 506	5 838	8 394	3 637 055	1 204 175	1 141 487	62 688
1896	3 506	5 608	8 787	3 787 285	1 287 079	1 150 998	136 081
1897	3 506	6 590	9 186	3 969 642	1 574 631	1 174 859	399 772
1898	3 506	6 843	9 194	4 012 314	1 548 932	1 154 327	364 605
1899	3 506	6 632	10 301	4 407 016	1 724 367	1 189 891	534 476
1900	3 535	6 937	10 484	4 558 910	1 690 701	1 200 863	483 566
1901	3 535	7 652	11 080	4 857 600	1 736 651	1 227 717	508 934
1902	3 558	8 214	11 824	5 189 080	1 811 659	1 221 358	590 301
1903	3 562	9 100	13 484	5 916 548	1 891 170	1 223 897	667 274
1904	3 536	9 256	12 971	5 689 130	1 787 232	1 225 711	561 521
1905	3 536	10 059	14 143	6 018 001	1 951 232	1 230 130	724 882
1906	3 536	10 663	15 917	6 606 528	2 059 458	1 226 130	833 328
1907	3 536	11 227	17 392	7 144 506	2 080 068	1 224 343	855 725
1908	3 536	10 818	15 310	6 302 034	1 999 984	1 222 333	761 804
1909	3 536	11 029	16 773	6 499 371	1 781 103	1 231 236	542 923
1910	3 536	11 088	17 722	7 021 535	2 031 971*	1 270 400	761 571*
1911	3 545	11 985	19 312	7 696 957	2 235 277*	1 318 271	917 006*
1912	3 545	13 631	21 348	8 447 087	2 321 843*	1 348 254	973 589*
1913	3 546	12 400	23 219	9 620 176	2 275 313*	1 584 111	691 202*
1914	4 015	12 781	21 474	8 596 768	2 172 813*	1 747 240	425 573*
1915	4 015	12 082	20 697	8 292 688	3 151 573*	1 885 397	1 266 176*
1916	4 008	13 133	22 711	9 819 740	4 396 013*	1 858 713	2 537 300*
1917	4 008	12 133	25 272	10 725 483	2 776 915*	2 003 065	773 280*
1918	3 615	10 019	24 905	12 655 225	1 229 994*	1 931 188	–701 194*
1919	3 612	11 621	23 293	14 125 533	562 001*	1 954 509	–1 392 508*

1 La plupart des données correspondent à l'année civile. Il est à noter toutefois que certaines publications statistiques contiennent des données pour l'exercice se terminant le 30 juin. Les frais fixes pour les années 1909 et 1910 ont été extrapolés à partir des résultats pour l'année financière 1908-1913 se terminant en juin, tels que publiés dans Moody's, *Analyses of Investments, Steam Railroads*.

2 Les recettes nettes correspondent aux recettes brutes d'exploitation moins les dépenses d'exploitation plus les autres recettes nettes.

3 Les frais fixes correspondent à la somme des frais d'intérêt et des frais de location.

4 Les données de la dernière colonne pour les années 1910-1919 qui sont accompagnées d'un astérisque ont été corrigées en fonction des données figurant dans la décision arbitrale visant la compagnie du Grand Tronc; voir *Documents parlementaires*, n° 20, 12 George V, 1922. Les données sur les recettes nettes qui figurent à la colonne 5 (accompagnées d'un astérisque) ont aussi été corrigées (nous avons supposé que les recettes brutes et les frais fixes n'étaient pas touchés par les révisions subséquemment apportées).

SOURCE Pour les années 1894-1900, voir Henry E. Wallace, *The Manual of Statistics, Stock Exchange Handbook*, New York, Henry E. Wallace, diverses années; pour les années 1900-1914, voir Poor's Publishing Company, *Manual of Railroads and Corporation Securities*, New York, Poor's Publishing Company, diverses années; et pour les années 1915-1919, voir Moody's Investors' Service, *Analyses of Investments, Steam Railroads*, New York, Moody's Investors' Service, diverses années.

chemin de fer vers l'Est pour compléter et renforcer son réseau transcontinental. Dans l'Ouest, la concurrence du Canadian Northern s'est intensifiée avec l'expansion progressive du réseau, et le CP s'est retrouvé devant la possibilité que ce réseau rival soit raccordé à celui du Grand Tronc et qu'il puisse transporter des marchandises en provenance de l'Est.

Le Grand Tronc a cherché à combattre ce qu'il voyait comme une incursion dans son marché naturel en tentant de faire imposer des restrictions au CP dans le centre du pays[19]. Ses efforts en ce sens ayant échoué, le Grand Tronc décida d'établir sa propre filiale dans l'Ouest, ce qui a mené à la création du Grand Trunk Pacific en 1903. Le gouvernement fédéral se porta garant du capital et des intérêts de la filiale et prit à sa charge la construction d'un prolongement de la voie vers l'Est (le National Transcontinental), qui devait être raccordée au Grand Trunk Pacific au Manitoba et constituer ainsi un deuxième chemin de fer transcontinental.

La première étape a consisté à construire le tronçon sur le terrain relativement plat des Prairies. En 1909, la ligne s'étendait du Manitoba à un point situé à 130 milles à l'ouest d'Edmonton. En 1912, les trains se rendaient de Winnipeg à Port Colborne, en Ontario. Vers la fin de 1913, le tronçon en montagne a été achevé et, en avril 1914, le parcours transcontinental a été inauguré par un train qui est parti du Canada central pour se rendre à Prince Rupert.

Les difficultés financières n'ont pas tardé à surgir. De 1913 à 1917, le Grand Trunk Pacific a réalisé un revenu d'exploitation positif, mais insuffisant pour assurer le service de sa dette. Durant cette période, les déficits annuels enregistrés par la société, après versement des intérêts sur la dette, ont été de 2,7, 4,1, 5,5, 5,3 et 5,7 millions de dollars, pour un total de 23,3 millions de dollars.

Le bilan financier du tronçon est du nouveau chemin de fer transcontinental, construit par le gouvernement, était tout aussi sombre. Au terme de la première année d'exploitation, la société enregistra, après le service de la dette, un déficit de près de 6 millions de dollars (Stevens, 1962, p. 465). Les coûts de construction de ce tronçon avaient été trois fois plus élevés que le montant estimé à l'origine, et le Grand Tronc aurait été ruiné si le Grand Trunk Pacific avait été tenu, pour respecter les clauses du contrat signé en 1904, de verser un loyer annuel correspondant à 3 % des coûts de construction tout en assumant l'exploitation du réseau. À compter de 1912, le Grand Tronc a donc toujours refusé de prendre la responsabilité de l'exploitation du

Tableau 4-4

Dividendes versés par la compagnie de chemins de fer du Grand Tronc, 1898-1913

	Dividende de 4 % garanti	Rendement	Actions privilégiées de premier rang	Rendement	Actions privilégiées de second rang	Rendement	Actions privilégiées de troisième rang	Rendement	Total
	£	%	£	%	£	%	£	%	£
1898	104 396	2,0	102 505	3,0	–	–	–	–	206 901
1899	208 792	4,0	170 842	5,0	82 225	3,25	–	–	461 859
1900	208 792	4,0	170 842	5,0	75 852	3,00	–	–	455 486
1901	208 792	4,0	170 842	5,0	101 135	4,00	–	–	480 769
1902	208 792	4,0	170 842	5,0	126 420	5,00	71 646	1,0	577 700
1903	208 792	4,0	170 842	5,0	126 420	5,00	143 293	2,0	649 347
1904	255 532	4,0	170 842	5,0	126 420	5,00	–	–	552 794
1905	275 359	4,0	170 842	5,0	126 420	5,00	143 293	2,0	715 914
1906	312 412	4,0	170 842	5,0	126 420	5,00	214 939	3,0	824 613
1907	336 771	4,0	170 842	5,0	126 420	5,00	214 939	3,0	848 972
1908	382 422	4,0	170 842	5,0	63 210	2,50	–	–	616 474
1909	393 600	4,0	170 842	5,0	126 420	5,00	–	–	690 862
1910	402 775	4,0	170 842	5,0	126 420	5,00	35 823	0,5	735 860
1911	427 430	4,0	170 842	5,0	126 420	5,00	107 470	1,3	832 162
1912	483 112	4,0	170 842	5,0	126 420	5,00	179 116	2,5	959 490
1913	496 823	3,5	170 842	5,0	126 420	5,00	179 116	2,5	973 201

NOTE Le rendement en pourcentage a été calculé en fonction de la valeur au pair.
SOURCE Poor's Publishing Company, *Manual of Railroads and Corporation Securities*, New York, Poor's Publishing Company, diverses années.

National Transcontinental lorsque le gouvernement lui en a fait la demande. En vertu des clauses du contrat passé en 1904, le Grand Tronc pouvait légalement opposer un tel refus jusqu'en 1915, puisque la construction n'était pas achevée. Par ce refus, cependant, le Grand Tronc indiquait au gouvernement qu'il aurait été incapable de rembourser les emprunts contractés même si le chemin de fer avait été terminé.

Peu de temps s'est écoulé avant que les clauses du contrat intervenu en 1904 soulèvent des difficultés. Puisque le gouvernement s'était chargé de construire le tronçon, la direction du Grand Tronc était préoccupée par la validité de certains coûts. Sur la base du coût de construction estimé à l'origine, le loyer annuel aurait dû être d'environ 1,5 million de dollars. En 1917, toutefois, le coût réel du National Transcontinental avait augmenté à 170 millions de dollars, portant le loyer théorique à plus de 5 160 000 $, montant que ne pouvait assumer le Grand Tronc. Les coûts de construction ont dépassé les prévisions en partie à cause de dépenses imprévues, mais une commission royale a conclu qu'au moins 25 % des dépassements étaient attribuables à du gaspillage (Stevens, 1962, pp. 170, 209 à 221 et 465).

D'autres éléments du contrat de 1904 ont aussi été à l'origine de différends. Le gouvernement de l'Ontario a parrainé la construction d'un embranchement du Transcontinental entre Superior Junction et Port Arthur-Fort William. Le Grand Tronc a procédé rapidement à la construction de cet embranchement parce qu'il offrait la possibilité de raccorder le chemin de fer de l'Ouest, le Grand Trunk Pacific, à son réseau de l'Ontario par l'intermédiaire des bateaux faisant du cabotage sur les Grands Lacs, avant que puisse être achevé le difficile tronçon de l'Est à travers le bouclier canadien. Bien que le tronçon est vers Port Arthur ait été terminé en 1908, le gouvernement de l'Ontario a retardé la construction de son propre tronçon entre Superior Junction et Winnipeg (Stevens, 1962, p. 221). Le Grand Trunk Pacific n'a donc pu se rendre des Grands Lacs à Winnipeg avant 1911. La commission royale qui a examiné la hausse des coûts de construction du National Transcontinental s'est penchée sur les raisons du retard. La conclusion, résumée dans l'ouvrage de Stevens, était en substance la suivante :

> L'enquête n'a pas révélé de manière concluante que le retard avait été délibéré, mais il y avait davantage de preuves circonstancielles à cet effet qu'il n'en a fallu pour condamner plus d'un homme (Stevens, 1962, p. 220).

À compter de 1912, la compagnie du Grand Tronc et les autorités gouvernementales ont poursuivi des négociations sur la disposition finale du Grand Trunk Pacific et du National Transcontinental. Les solutions pratiques étaient peu nombreuses en raison de l'importance de la dette du National Transcontinental. En 1912, le Grand Tronc a refusé de prendre à sa charge l'exploitation du National Transcontinental, comme le lui avait demandé le gouvernement, selon toute apparence parce que la construction du chemin de fer n'était pas terminée. Des pourparlers privés eurent lieu avec le premier ministre, au cours desquels les représentants du Grand Tronc expliquèrent qu'il était financièrement impossible pour la compagnie d'acquiescer à la demande du gouvernement. Le premier ministre proposa alors, de façon non officielle, que l'État prenne le contrôle du Grand Trunk Pacific et rembourse les sommes avancées par le Grand Tronc (Currie, 1957, p. 438), mais la compagnie refusa l'offre parce qu'elle aurait perdu sa ligne vers l'Ouest. En 1915, le gouvernement a demandé à nouveau au Grand Tronc de prendre le contrôle du National Transcontinental. Informé que la société n'avait pas les moyens financiers de prendre en main le chemin de fer, le gouvernement a offert de lui avancer le montant qui manquait pour défrayer les intérêts. Toutefois, cette avance se serait ajoutée à la dette non remboursée, et il était devenu clair que les bénéfices du National Transcontinental ne seraient pas suffisants pour couvrir les frais d'intérêts. À la fin de décembre, la compagnie du Grand Tronc a offert de céder ses intérêts majoritaires dans le Grand Trunk Pacific, si le gouvernement acceptait de lui rembourser les sommes qu'elle avait avancées à cette société, mais le gouvernement a refusé (Stevens, 1962, pp. 460 et 467).

En 1916, l'État assurait l'exploitation du National Transcontinental et, de fait, était devenu propriétaire du Canadian Northern, maintenant entièrement tributaire des fonds publics pour éviter une saisie immobilière (Stevens, 1962, pp. 110 à 115). Pour trouver une solution au problème de plus en plus épineux que posaient les chemins de fer, le gouvernement a mandaté la Commission royale Drayton-Acworth pour faire enquête. Dans son rapport, la Commission recommandait l'acquisition par l'État du Canadian Northern, du Grand Trunk Pacific et du Grand Tronc. La Commission en était venue à la conclusion que les difficultés du Grand Tronc découlaient non pas de la réglementation ou d'une trop grande expansion, mais du fait que cette société appartenait à des intérêts étrangers. La conclusion, en substance, était la suivante :

> Le conseil d'administration du Grand Tronc siège à 3 000 milles d'ici. Nous ne pouvons croire que les problèmes sur lesquels nous avons fait enquête auraient existé si le chemin de fer avait été administré sur place. Nous sommes amenés à conclure qu'une importante société canadienne devrait être administrée par des Canadiens, mais cela ne peut se faire tant que la compagnie du Grand Tronc appartient à des actionnaires résidant en Angleterre. Nous concluons donc que le contrôle de la Grand Trunk Pacific Company, ainsi que de la

compagnie du Grand Tronc, devrait être cédé au peuple canadien (Stevens, 1962, p. 474).

En 1917, le gouvernement du Canada déposa un projet de loi pour nationaliser le Canadian Northern. Une procédure d'arbitrage fut instituée pour inventorier soigneusement l'actif immobilisé de cette société, sur la base du coût de reconstitution. Au terme de cette évaluation, il fut conclu que l'actif était supérieur au passif, et les actionnaires reçurent globalement une indemnité d'environ 10 millions de dollars.

Les actionnaires du Grand Tronc n'ont pas eu droit au même traitement. En 1918, le gouvernement a offert une indemnité sous la forme d'une annuité totalisant environ 3,6 millions de dollars, laquelle devait être partagée entre les actionnaires. Comme ce montant ne permettait de rembourser que les titres garantis au taux de 4 % et les actions privilégiées de premier rang (Stevens, 1962, p. 490), le Grand Tronc a tenté de négocier les conditions de l'annuité, mais ces pourparlers n'ont pas abouti. En 1919, le gouvernement a mis le Grand Trunk Pacific sous séquestre et a ensuite rejeté la possibilité d'une annuité. Il a garanti les intérêts sur les débentures du Grand Tronc et les actions garanties portant un dividende de 4 %, et a soumis la question de l'indemnisation supplémentaire à un conseil d'arbitrage. Celui-ci a siégé en 1921; il refusa de considérer la valeur de remplacement de l'avoir du Grand Tronc, se fondant uniquement sur la rentabilité du chemin de fer à ce moment. Le conseil d'arbitrage conclut que l'avoir qui restait était sans valeur. Par conséquent, les sommes avancées par le Grand Tronc ne lui furent pas remboursées, la valeur de remplacement ne fut pas prise en considération, et la valeur de toutes les actions privilégiées et ordinaires se trouva réduite à zéro.

En définitive, la déconfiture du Grand Tronc découle de la faillite de sa filiale dans l'Ouest. À l'époque, on a fait grand cas des causes de ces faillites. Le Grand Tronc n'a manifestement pas inspiré une grande sympathie, en partie parce que ses propriétaires éloignés étaient jugés arrogants. Avec le temps, l'image du Grand Tronc qu'avait esquissée en 1916 la Commission royale Drayton-Acworth s'est enracinée : celle d'une société dont la direction, située à des milliers de milles de distance, s'est laissée emporter par une vision irréaliste de croissance dans l'Ouest et, dans son élan, a mis son propre avenir en danger. L'échec de l'entreprise dans l'Ouest devait inévitablement mener à l'effondrement du réseau du Grand Tronc.

Bien qu'il y ait sans doute un grain de vérité dans cette interprétation des événements, elle ne rend pas justice à la direction du Grand Tronc. En particulier, un examen attentif de la situation de cette société ne fait pas ressortir d'indications à l'effet qu'il y ait eu irresponsabilité sur le plan financier. Cet examen laisse à penser que le déclin de l'entreprise est principalement attribuable au régime de réglementation, et non pas à un projet d'expansion vers l'Ouest qui aurait été voué à l'échec. En fait, il y a tout lieu de croire que, si le régime de réglementation n'avait pas fait défaut, le Grand Tronc aurait été en mesure d'honorer les cautions offertes au Grand Trunk Pacific sans encourir la ruine.

En 1900, la compagnie du Grand Tronc était dotée d'un réseau ferroviaire bien développé. Le transport des voyageurs et des marchandises enregistrait une croissance constante, et les bénéfices tirés de l'exploitation permettaient non seulement d'acquitter les frais fixes, mais aussi de payer régulièrement – de 1899 à 1912 – des dividendes sur les titres garantis au taux de 4 % et sur les actions privilégiées de premier et de second rang. Les détenteurs d'actions privilégiées de troisième rang ont reçu aussi, de façon irrégulière, des dividendes dont le taux a varié de 1 à 3 % (voir le tableau 4-4).

Le réseau du Grand Tronc ayant atteint son plein développement en 1900, les bénéfices augmentaient régulièrement à mesure que le trafic s'intensifiait. Au tableau 4-5 figurent les statistiques sur les recettes par tonne de marchandises (colonne 1) et par passager (colonne 2); ces données font ressortir un lent fléchissement entre 1894 et 1909, suivi d'une augmentation graduelle jusqu'en 1917. La même tendance se dégage des données sur les recettes par tonne-mille (colonne 3). Bien que la longueur du parcours moyen (colonne 6) soit demeurée à peu près la même, le trafic s'est intensifié. Ainsi, on peut observer une hausse constante du nombre de tonnes-milles de fret payant par mille de voie exploité (colonne 4) et du chargement moyen de marchandises payantes (colonne 5) jusqu'au début de la Première Guerre mondiale.

En conséquence de l'accroissement du trafic et de la stabilité relative des recettes par tonne transportée, les recettes par mille parcouru se sont accrues progressivement au cours de la période, comme on peut le voir à la colonne 1 du tableau 4-6. Cependant, la densité croissante du trafic a aussi fait augmenter les dépenses d'exploitation (colonne 2), de sorte que les recettes nettes par mille parcouru ont été relativement stables de 1903 à 1913. Durant la période, le gain net moyen a été de 0,474 $ par mille parcouru, alors que les frais fixes ont été de 0,347 $. Pendant les trois premières années de la guerre (1914-1916), les gains nets et les dépenses fixes sont passés, en moyenne, à 0,640 $ et à 0,476 $, respectivement, par mille parcouru. À compter de 1917, toutefois, le ratio des dépenses aux

Tableau 4-5

Données statistiques sur la compagnie du Grand Tronc, 1894-1919

	Recettes par tonne de marchandises transportées	Recettes du service passager et express, par passager transporté	Recettes par tonne-mille de marchandises transportées	Tonnes-milles de fret payant par mille de voie ferrée	Charge payante moyenne	Parcours moyen par tonne de fret
	£	£	¢[1]	En milliers	En tonnes	En milles
1894	0,285	0,192				
1895	0,275	0,192				
1896	0,283	0,194				
1897	0,288	0,165				
1898	0,291	0,150				
1899	0,281	0,178				
1900	0,284	0,177				
1901	0,280	0,181				
1902	0,284	0,176				
1903	0,287	0,178				
1904	0,275	0,182	0,70	695	244	190
1905	0,269	0,204	0,70	749	249	187
1906	0,264	0,212	0,69	860	264	191
1907	0,266	0,211	0,67	944	290	192
1908	0,255	0,177	0,68	773	275	179
1909	0,245	0,171	0,68	848	278	179
1910	0,251	0,181	0,67	884	297	176
1911	0,253	0,182	0,66	1 082	298	178
1912	0,253	0,173	0,69	1 080	314	179
1913	0,264	0,218	0,69	1 155	323	176
1914	0,253	0,187	0,68	968	339	181
1915	0,260	0,175	0,70	934	358	181
1916	0,281	0,186	0,67	1 156	340	204
1917	0,291	0,191	0,76	1 173	424	186
1918	0,371	0,233	0,90	1 391	485	202
1919	0,426	0,267	1,05	1 268	462	197

1 Dans la publication de Moody's, la conversion des données en livres sterling vers le dollar est faite au taux de 1 £ = 4,86 $.

SOURCE Les deux premières colonnes proviennent du tableau 4-3; les données des quatrième et sixième colonnes sont tirées des publications suivantes : Moody's Investors' Service, *Analysis of Railroad Investments*, New York, Moody's Investors' Service, diverses années; et Poor's Publishing Company, *Manual of Railroads and Corporation Securities*, New York, Poor's Publishing Company, diverses années; les données des troisième et cinquième colonnes sont tirées de la publication de Moody's Investors' Service, *Analysis of Railroad Investments*, diverses années.

recettes d'exploitation augmenta. Celui-ci avait été de 71 % entre 1903 et 1913 et de 69 % entre 1914 et 1916. Il passa à 92 % en 1918, et à 99 % en 1919[20]. Durant ces deux années, les recettes nettes ont été inférieures aux frais fixes. La flambée inflationniste enregistrée entre 1917 et 1919 et l'incapacité du système de réglementation de faire augmenter les tarifs de transport des marchandises en fonction de l'inflation (tableau 4-1) ont été les causes directes de la banqueroute du chemin de fer à la fin de la période.

Bien que le régime de réglementation puisse avoir provoqué la faillite du Grand Tronc, cette société peut néanmoins avoir fait preuve d'irresponsabilité lorsqu'elle a accepté de cautionner le Grand Trunk Pacific sans avoir l'assurance de pouvoir respecter ses engagements. Pour voir si c'est effectivement ce qui s'est produit, il faut comparer les garanties accordées par le Grand Tronc à l'excédent d'exploitation qu'il aurait pu s'attendre à réaliser. Les frais fixes et l'excédent après les frais fixes, par mille de voie exploité, figurent au tableau 4-7. De 1900 à 1910, les frais fixes par mille sont demeurés relativement constants. Au cours de la période antérieure, les améliorations avaient été financées à même les recettes d'exploitation, par le biais des dépenses d'entretien. Durant la construction du tronçon en montagne du

Tableau 4-6

Recettes, dépenses, gains nets et frais fixes par mille de voie ferrée, compagnie du Grand Tronc, 1903-1919

	Recettes par mille parcouru	Dépenses d'exploitation par mille parcouru	Ratio dépenses d'exploitation/ recettes	Gains nets par mille parcouru	Frais fixes par mille parcouru
	En dollars		En pourcentage	En dollars	
Année se terminant le 30 juin					
1903	1,43	1,00	0,70	0,43	0,33
1904	1,50	1,07	0,71	0,43	0,34
1905	1,50	1,04	0,69	0,46	0,33
1906	1,60	1,12	0,70	0,48	0,34
1907	1,67	1,18	0,71	0,49	0,32
1908	1,61	1,14	0,71	0,47	0,32
1909	1,61	1,13	0,70	0,48	0,35
1910	1,71	1,25	0,73	0,46	0,36
1911	1,78	1,25	0,70	0,53	0,38
1912	1,86	1,32	0,71	0,54	0,38
Année se terminant le 31 décembre					
1913	1,95	1,51	0,77	0,44	0,37
1914	1,90	1,51	0,80	0,39	0,44
1915	1,96	1,37	0,70	0,59	0,48
1916	2,17	1,23	0,57	0,94	0,51
1917	2,60	2,00	0,77	0,60	0,53
1918	3,53	3,26	0,92	0,27	0,63
1919	3,85	3,80	0,99	0,05	0,61

NOTE Les données tirées de la publication de Moody's sont exprimées en $ US et proviennent vraisemblablement des données en £ publiées dans les rapports annuels de la compagnie du Grand Tronc. Pour l'ensemble de la période, la conversion a été faite au taux de 4,86 $ US = 1 £. Les gains nets ne tiennent pas compte des recettes d'autres sources. Les données sur les excédents d'exploitation tirées de la publication de Moody's pour la période 1910-1919 furent corrigées. Voir la note 3 du tableau 4-3. Les mêmes changements ont été apportés aux recettes nettes et aux dépenses d'exploitation, mais non aux recettes brutes et aux frais fixes.

SOURCE Les données des première, deuxième, quatrième et cinquième colonnes sont tirées de la publication de Moody's Investors' Service, *Analyses of Investments, Steam Railroads*, New York, Moody's Investors' Service, diverses années. Les données sur les dépenses d'exploitation et les gains nets ayant servi au calcul des valeurs figurant dans les deuxième, troisième et quatrième colonnes proviennent également de la publication précitée, mais elles ont été rajustées en fonction des renseignements afférents à la décision arbitrale visant la compagnie du Grand Tronc; voir Parlement du Canada, *Documents parlementaires*, n° 20, vol. LVIII, n° 6, 1922, pp. 171 et 201.

Grand Trunk Pacific, les frais fixes de la compagnie du Grand Tronc se sont accrus à mesure que celle-ci avançait des capitaux à sa filiale. Les tableaux 4-8 et 4-9 montrent l'évolution de la structure du capital du Grand Tronc durant cette période. En dépit d'un accroissement de la dette, la part de l'excédent par mille pouvant servir à défrayer le coût des garanties n'a pas cessé d'augmenter. Le surplus d'exploitation a été, en moyenne, de 158 £ (766 $) par mille entre 1899 et 1903, passant à 211 £ (1 027 $) entre 1905 et 1909, et à 287 £ (1 378 $) entre 1910 et 1916. La moyenne au cours de l'ensemble de la période 1900-1916 a été de 226 £ (1 097 $) par mille de voie en exploitation. Les cautions assumées par le Grand Tronc correspondaient à un montant de 117 £ (571 $) par mille (selon le nombre de milles exploités en 1914), et la garantie conditionnelle s'élevait à 71 £ (347 $) par mille. La compagnie du Grand Tronc a toujours versé le montant correspondant à la caution et les deux garanties auraient pu être honorées, que l'on se fonde sur les données de la période 1905-1909 ou de la période 1910-1916[21].

En résumé, deux méthodes de calcul montrent que le Grand Tronc aurait pu s'acquitter de ses obligations, si ce n'avait été des conditions anormales enregistrées entre 1917 et 1919. La conclusion est la même, que l'on se fonde sur la méthode utilisée par M. Taft pour faire des projections de recettes jusqu'en 1926 ou sur l'évolution de la situation financière jusqu'en 1917.

Tableau 4-7

Frais fixes et surplus d'exploitation de la compagnie de chemins de fer du Grand Tronc, 1894-1919

	Frais fixes en pourcentage des recettes nettes	Frais fixes par mille	Surplus d'exploitation moins frais fixes par mille
	En pourcentage	£	£
1894	110	320	nég.
1895	95	326	18
1896	89	328	39
1897	75	335	114
1898	75	329	113
1899	69	339	152
1900	71	340	139
1901	71	347	144
1902	67	343	166
1903	65	343	187
1904	69	346	159
1905	63	347	205
1906	60	348	234
1907	59	346	242
1908	61	346	220
1909	69	348	156
1910	63	359	215
1911	59	372	259
1912	58	380	275
1913	70	447	195
1914	80	435	106
1915	60	470	315
1916	42	464	641
1917	72	500	192
1918	157	534	nég.
1919	348	541	nég.

SOURCE Voir le tableau 4-3.

Tableau 4-8

Capital-actions de la compagnie de chemins de fer du Grand Tronc, 1894-1915

	Dette	Avoir des actionnaires	Surplus d'exploitation	Passif total
		£		
1894	21 296 413	40 813 834		66 476 647
1904	24 389 826	42 223 355	436 466	73 046 659
1910	25 842 912	46 134 058	398 517	78 671 798
1915	43 368 106	49 573 492	327 507	102 526 045

NOTE Les données sur la dette et l'avoir des actionnaires correspondent à la situation au 31 décembre; celles afférentes au surplus d'exploitation reflètent la situation à la mi-année. La dette consiste en débentures et en prêts de capital pour les années 1894, 1904 et 1910. Pour l'année 1915, les billets avec garantie et les billets garantis par le matériel ont été ajoutés.

SOURCE Poor's Publishing Company, *Manual of the Railroads of the United States*, New York, Poor's Publishing Company, diverses années.

La confiscation durant le processus d'expropriation

Le traitement différent réservé aux deux réseaux transcontinentaux a suscité beaucoup de controverse. L'actif des actionnaires du Canadian Northern fut évalué en fonction de son coût de remplacement, ce qui ne fut pas le cas des détenteurs d'actions du Grand Tronc. Un observateur a commenté la différence de traitement en termes diplomatiques lorsqu'il a affirmé, en substance, que le gouvernement du Canada avait été généreux envers une société ferroviaire canadienne, mais mesquin envers le Grand Tronc qui appartenait à des intérêts britanniques et dont les actionnaires avaient peu d'influence politique au Canada (Currie, 1957, p. 479).

Cet écart a été décrit comme étant le résultat d'un expédient politique (Stevens, 1962, p. 499). En 1915, le premier ministre Borden a indiqué, dans une lettre au haut-commissaire du Canada à Londres, que le gouvernement avait été préoccupé par la situation du Canadian Northern, non pas tant en raison de l'avenir du chemin de fer lui-même, mais à cause de la menace que cette situation faisait peser sur la stabilité et la réputation d'une importante institution financière (Currie, 1957, p. 479). En effet, la Banque de Commerce, qui détenait une part importante des actions du Canadian Northern, éprouvait des difficultés financières.

Les actions du Grand Tronc, par contre, étaient détenues par des investisseurs résidant en Angleterre. Le gouvernement du Canada a donné l'impression, par ses paroles et ses actes, qu'il a délibérément imposé cette solution parce qu'il avait besoin du Grand Tronc pour en faire l'élément principal d'un réseau d'État. Lorsque le ministre des chemins de fer a déposé le projet de loi visant la prise de contrôle du Grand Tronc, il a insisté sur le fait qu'il était nécessaire de disposer des gares avantageusement situées de cette société dans l'Est, pour que le réseau de l'État puisse concurrencer le Canadien Pacifique (Currie, 1957, p. 457). Dans le même ordre d'idées, le premier ministre Meighen déclarait devant un auditoire canadien, avec – pour reprendre les mots de l'historien officiel du Canadien National – un esprit logique prévalant contre la prudence politique :

Tableau 4-9

Changements dans le capital-actions émis par la compagnie de chemins de fer du Grand Tronc, 1894-1915

	Dette[1]		Avoir des actionnaires et surplus d'exploitation		Total[2]	
	£	En pourcentage	£	En pourcentage	£	En pourcentage
1894-1904	3 093 413	62,6	1 845 987	37,3	4 938 995	100
1904-1910	1 453 086	27,3	3 872 754	72,7	5 325 840	100
1910-1915	17 525 194	83,9	3 368 424	16,1	20 893 618	100
1894-1915	22 071 693	70,8	9 087 165	29,2	31 158 858	100

1 Voir la définition de la dette au tableau 4-8.
2 Total des changements afférents à la dette et à l'avoir des actionnaires.
SOURCE Poor's Publishing Company, *Manual of the Railroads of the United States*, New York, Poor's Publishing Company, diverses années.

> Si l'État n'avait pas acquis cette société, faut-il en conclure que les Chemins de fer Nationaux du Canada auraient dû reproduire, en parallèle, le réseau d'embranchements qui sillonnent maintenant l'Ontario et le Québec ? Est-ce que quelqu'un prétend ou suppose qu'il est possible, d'après ce que l'on sait actuellement, de faire une réussite d'une compagnie ferroviaire qui a pour seul fondement un chemin de fer dans l'Ouest canadien et qui doit supporter deux lignes principales parcourant vers l'Est des milliers de milles en territoire isolé. Par conséquent, la seule chose qu'il convient ou qu'il est essentiel de faire, *par quelque moyen que ce soit*, est de fusionner le réseau du Grand Tronc dans l'Est à celui du Canadian Northern dans l'Ouest et de les raccorder par les deux lignes principales situées entre eux (Stevens, 1962, p. 499).

Abstraction faite des sentiments qui transpirent de ces remarques, il faut dire que le gouvernement canadien a offert à plusieurs reprises, à compter de 1912, d'indemniser les actionnaires du Grand Tronc (Currie, 1957, pp. 438 à 441). En dernière analyse, l'absence d'indemnisation peut être imputée au conseil d'arbitrage qui a déterminé que les actions étaient sans valeur[22]. Dans cette affaire, les arguments de la majorité des membres du conseil d'arbitrage font clairement voir que le régime de réglementation n'a pas réussi à sauvegarder les intérêts des détenteurs de capital. Le Grand Tronc fit valoir le précédent qui avait été établi aux États-Unis, à savoir que la valeur équitable devait être fondée sur la valeur de reconstitution. Dans l'affaire du Canadian Northern qu'il avait tranchée seulement deux ans auparavant, le conseil d'arbitrage avait retenu le principe de la valeur de reconstitution (Stevens, 1962, pp. 486 et 487). Dans le cas du Grand Tronc, le conseil d'arbitrage a rejeté ce principe après avoir entendu l'argument du gouvernement selon lequel les recettes devant servir à déterminer la valeur du chemin de fer ne devaient vraisemblablement pas être liées au concept de la base de tarification, puisque l'organisme de réglementation (la Commission des chemins de fer du Canada) ne reconnaissait pas le principe du coût de reconstitution. Cependant, cet argument ne tient pas compte du fait que les tribunaux américains avaient adopté le principe du coût de remplacement non seulement pour l'établissement des tarifs, mais aussi dans l'éventualité d'une acquisition suite à la résiliation d'une concession. Le raisonnement invoqué par le gouvernement révèle aussi que les sérieuses lacunes du processus ne sont pas tant attribuables à la procédure d'expropriation qu'à l'organisme de réglementation lui-même.

Même sur la base des critères retenus par la Commission, il semble que la nationalisation du Grand Tronc ait comporté une part de confiscation. Les gains réels du Grand Tronc avaient été sous-estimés juste avant la nationalisation, pour inciter l'État à venir en aide au Grand Trunk Pacific. Après correction des données, le gain net du Grand Tronc paraît avoir été positif et suffisant pour respecter les engagements pris à l'égard du Grand Trunk Pacific. Avant que chutent les tarifs ferroviaires en termes réels, en 1917-1918, les actions de la société ferroviaire n'étaient certainement pas sans valeur. En fondant leurs conclusions sur les résultats d'exploitation de 1920, les arbitres du gouvernement faisaient totalement abstraction des distorsions engendrées par la réglementation. À partir de 1918, les autorités canadiennes ont maintenu les tarifs au pays à des niveaux inférieurs à ceux qui étaient en vigueur aux États-Unis, comme le montre le tableau 4-1, alors qu'ils avaient été à peu près comparables auparavant.

Comme nous l'avons déjà signalé, le système de réglementation aux États-Unis était assujetti à des restrictions visant à empêcher l'expropriation du capital. Lorsque les entreprises de chemins de fer ont été reprises par le secteur privé après la guerre, la commission de réglementation des États-Unis a dû reconnaître le coût du capital en augmentant les frais fixes, ce qui ne s'est pas produit aussi rapidement au Canada. Au cours de la procédure d'arbitrage, le Grand Tronc fit valoir qu'il aurait réalisé un surplus d'exploitation, à partager entre les actionnaires, si la réglementation canadienne avait été assujettie à des contraintes semblables à celles qui s'appliquaient aux États-Unis (Glazebrook, 1964, p. 173). L'effet de confiscation attribuable à la réglementation s'est trouvé confirmé, un an plus tard, par le président du Conseil de la société ferroviaire récemment créée par l'État, le CN, qui affirmait en substance :

> Si les Chemins de fer Nationaux du Canada avaient pu, en 1921, profiter des mêmes tarifs de transport des marchandises et des voyageurs que ceux qui étaient en vigueur aux États-Unis, la société aurait pu défrayer le coût de ses dépenses d'exploitation et réaliser un bénéfice net de 5 500 000 $ au lieu d'un déficit de 15 900 000 $ (Stevens, 1962, p. 521).

L'État aurait pu exploiter les tronçons les moins rentables, sans nationaliser le réseau entier. En 1912, le Grand Tronc a proposé au gouvernement de prendre en main la partie est du National Transcontinental. Le gouvernement a refusé de considérer cette possibilité, en partie parce qu'il caressait le dessein de créer un réseau unifié sous contrôle de l'État (Stevens, 1962, p. 460). Toutefois, une seconde raison derrière ce refus fait ressortir une justification différente du rapport qui existe entre le choix de l'entreprise publique comme instrument de politique et l'éventualité d'une confiscation. Le gouvernement a signalé clairement qu'il lui était nécessaire d'exploiter les tronçons rentables du chemin de fer pour assurer la viabilité du réseau complet, ou qu'il envisageait un interfinancement des tronçons qu'il avait fait construire lui-même pour des raisons d'unité nationale.

Dans le premier chapitre, nous avons posé l'hypothèse que l'entreprise publique serait l'instrument choisi lorsque la réglementation n'impose pas de contraintes à la spoliation du capital privé. Même dans une société où les droits de propriété sont généralement respectés, il arrive parfois que les dirigeants et les idéaux qui les animent ne résistent pas aux pressions d'ordre idéologique ou au cours des événements. Les tensions engendrées par la Première Guerre mondiale ont amené les dirigeants politiques canadiens à agir de manière moins équitable qu'ils n'avaient l'habitude de le faire à l'époque. Lorsque l'État est menacé, il peut restreindre les libertés individuelles d'une façon qui paraîtra regrettable par la suite. Ainsi, ces pressions ont mené à une nationalisation qui a entraîné la confiscation d'une bonne partie de l'actif de la société en cause.

L'interprétation première du processus de nationalisation et du rapport entre celle-ci et la confiscation permet encore de supposer que cette dernière est souvent involontaire et peut-être subordonnée à d'autres objectifs. Par contre, ce raisonnement ne tient pas lorsque l'objectif est l'interfinancement. Lorsqu'un gouvernement acquiert une partie d'un réseau en vue d'affecter les bénéfices qu'il en retirera au financement d'autres activités, le risque de confiscation est plus grand. Si l'État dédommage les propriétaires du capital pour le flux de recettes qu'ils perdent, il ne peut y avoir interfinancement. Le risque de confiscation n'est écarté que si l'État nationalise un secteur concurrentiel dans le dessein d'en accroître le niveau de recettes, puisque c'est alors l'action de l'État qui engendre le niveau de recettes supérieur à la normale – et l'État peut difficilement être accusé d'exproprier ce qu'il crée lui-même. Cette dernière interprétation ne semble pas s'appliquer au cas de l'industrie ferroviaire canadienne, en particulier si l'on tient compte du niveau auquel les tarifs de transport ferroviaire ont été fixés après la nationalisation.

Conclusion

La nationalisation ne peut être attribuée à un seul facteur. Elle est la conséquence d'un ensemble complexe de forces dont le jeu détermine l'aboutissement d'un processus politique. Toutefois, si l'hypothèse que nous avons posée est exacte, la nationalisation peut souvent s'accompagner d'une forme d'expropriation ou de confiscation qui est l'instrument de dernier recours dans un État qui préfère laisser au secteur privé la propriété des moyens de production. La nationalisation survient lorsque la réglementation ne peut assurer une intermédiation efficiente entre le secteur public et le secteur privé. L'exemple de l'industrie ferroviaire canadienne montre comment un tel échec peut se produire.

Soumis aux pressions politiques suscitées par la guerre, tenus de réglementer des chemins de fer dont la santé financière différait sensiblement (en partie à cause des politiques pratiquées antérieurement), et non contraints par la jurisprudence comme c'était le cas aux États-Unis, les responsables de la réglementation au Canada ont abaissé les tarifs réels du transport ferroviaire à un niveau sans précédent, réduisant à zéro le revenu net de certaines entreprises de chemins de fer. En réaction aux pressions politiques et par son attitude xénophobique à l'égard de l'un des deux chemins de fer qui ont fait faillite à l'époque, le gouvernement du Canada a agi d'une façon que l'on peut qualifier, au mieux, de discriminatoire. Il importe peu de déterminer si ce

qui s'est passé est l'aboutissement d'un processus sur lequel les responsables de la réglementation n'avaient pas d'emprise. Mais, en dernière analyse, il ressort clairement que le capital n'était protégé de la menace de confiscation que par le bon vouloir de l'État. Dans le cas des chemins de fer canadiens, cette protection s'est avérée inadéquate en l'absence de dispositions inscrites dans la constitution pour garantir le droit à la propriété privée.

5 Les contraintes judiciaires et l'évolution du processus de réglementation au Canada

La création des Chemins de fer nationaux du Canada (CN) illustre un type d'échec contractuel qui peut se produire dans le cadre du processus de réglementation lorsque rien n'empêche l'État d'exercer son pouvoir d'expropriation. Dans d'autres secteurs, la renégociation des contrats a parfois été difficile, mais l'État n'a pas toujours nationalisé les entreprises de services publics en cause. Cela ne diminue pas, toutefois, la nécessité de limiter les pouvoirs de l'État afin qu'il ne puisse agir de façon opportuniste lors de telles négociations, et il demeure tout aussi important de se demander pourquoi le recours à la nationalisation n'a pas été plus répandu. Nous traitons de ces questions dans le présent chapitre.

Si la raison en était simplement que l'État n'est pas très enclin à agir de façon opportuniste, on pourrait alors considérer que le problème du non-fonctionnement du mécanisme transactionnel, décrit au chapitre précédent, est relativement peu important. Par ailleurs, des circonstances fortuites peuvent avoir forcé l'État à adopter un comportement opportuniste. Le cas échéant, le droit à une procédure juste et le droit à la propriété privée ont encore une importance cruciale pour la bonne marche du processus de réglementation. Enfin, la situation observée aurait pu être le résultat d'une stratégie adoptée par l'industrie pour contrer ou modifier le comportement opportuniste de l'État qui conduit à un échec du mécanisme transactionnel. Dans ce dernier cas, un examen des événements survenus permettrait à ceux qui s'intéressent aux liens entre l'État et l'entreprise privée de mieux comprendre comment une stratégie bien définie peut infléchir le pouvoir d'expropriation de l'État. Un tel examen peut aussi permettre d'évaluer la mesure dans laquelle les pouvoirs de l'État, exercés de façon moins vénale (par le biais de la réglementation traditionnelle), peuvent être tout aussi bien contrecarrés.

Chacune de ces explications pourrait s'appliquer à l'évolution de la réglementation au Canada. Dans certains cas, l'État s'est montré réticent à exproprier et il a cherché à éviter un échec du mécanisme transactionnel pendant la renégociation ou a choisi, dans le cadre du processus de renégociation, une autre institution qui lui permettait essentiellement d'éviter d'avoir recours à son pouvoir d'expropriation. Dans d'autres cas, des événements imprévus ont permis aux entreprises d'adopter une stratégie qui a empêché l'État d'afficher un comportement opportuniste.

Pour comprendre l'importance relative de ces diverses explications de la façon dont les rapports entre l'État et les entreprises ont évolué, il est nécessaire de procéder à des études de cas portant sur les événements qui sont survenus dans différentes provinces. La réglementation est apparue au Canada au moment où s'est posé le problème de la renégociation des contrats. Mais sa forme a eu tendance à différer sensiblement d'une partie à l'autre du pays, notamment parce que la constitution canadienne donnait aux provinces la compétence en matière de propriété et que la plupart des services publics étaient de nature locale. Les jugements rendus par les tribunaux provinciaux sur la légalité des activités de réglementation ont donné lieu à une jurisprudence assez diffuse, avec des pouvoirs moins étendus qu'aux États-Unis où les jugements de la Cour suprême ont constitué un ensemble de lignes directrices cohérent applicables à la grandeur du pays.

Dans le présent chapitre et ceux qui suivent, nous examinons les divers facteurs qui ont entraîné un échec du mécanisme contractuel. Dans certains cas, c'est le comportement opportuniste de l'État qui est en cause. Dans d'autres, c'est le passage d'un nombre élevé d'agents – condition préalable à une renégociation fructueuse – à un petit nombre qui s'est avéré l'élément déterminant. Pour des raisons technologiques ou par suite d'une stratégie de consolidation ayant eu pour effet d'éliminer les entreprises rivales, une entreprise a émergé comme étant la seule partie avec laquelle les pouvoirs publics devaient conclure un contrat. Mais lorsqu'au cours de la renégociation, les pouvoirs publics eurent l'impression de ne plus avoir de solution de rechange à l'entreprise en place, ils cherchèrent un nouveau véhicule de réglementation. Dans d'autres cas, la crise s'est produite lorsque, soit par hasard soit par stratégie délibérée, les entreprises de services publics ont réussi à échapper à la réglementation locale. Enfin, dans quelques cas, le processus de négociation a échoué à cause de la complexité du service (habituellement pour une question d'interfinancement) qu'exigeait l'État en échange de la concession qu'il accordait.

Avant de passer à un examen détaillé de ces cas particuliers, il importe de voir quelle a été l'influence du système judiciaire canadien sur l'évolution de la réglementation. Comme nous l'avons souligné au chapitre 3, les dispositions constitutionnelles visant à protéger la propriété privée et les décisions des tribunaux afférentes à ces garanties ont été

cruciales pour l'évolution du tribunal de réglementation moderne aux États-Unis. Même si le pouvoir judiciaire a joué un rôle moins dominant au Canada, il en est néanmoins venu à limiter sensiblement l'action de l'État.

Le rôle du pouvoir judiciaire au Canada

La création du Canadien National illustre la latitude dont dispose le Parlement canadien. Lorsque l'organe législatif souhaite exproprier, il a la possibilité de le faire, bien que ses pouvoirs dans ce domaine ne soient pas illimités. Le système politique ne peut pas ignorer les normes morales de la société qui condamnent le vol.

Au Canada, ces normes ont évolué à la faveur des jugements des tribunaux qui ont réussi à restreindre la capacité du Parlement d'exproprier les biens privés, en obligeant l'organe législatif à expliquer pourquoi il voulait exproprier. On a ainsi fait augmenter les coûts d'expropriation en forçant l'organe législatif à prendre l'entière responsabilité de ses initiatives. Dans de telles circonstances, il est plus facile pour l'électorat de surveiller les actions de ses élus. Le public est donc en meilleure position pour appliquer au secteur public les mêmes normes que celles qui régissent le secteur privé.

Le droit coutumier et l'expropriation

Au début, le pouvoir judiciaire canadien s'est appuyé sur les précédents du droit coutumier britannique pour imposer des contraintes au pouvoir de légiférer en matière d'expropriation. Mais on reconnaissait que l'organe législatif avait la capacité d'exproprier sans indemnisation. Comme le faisait observer un jugement :

> L'interdiction de voler ne s'étend pas légalement à l'organe souverain et celui-ci n'est donc pas obligé d'accorder une indemnisation. Il n'existe aucune restriction au pouvoir de l'organe législatif comme c'est le cas dans certains États[1].

Néanmoins, le système judiciaire canadien s'est inspiré de la jurisprudence du droit coutumier britannique selon laquelle l'expropriation de biens sans indemnisation est excessive et doit être utilisée avec réserve. Le droit britannique a insisté sur le fait que l'expropriation doit être fondée sur des lois et que ces lois doivent être interprétées de façon rigoureuse, c'est-à-dire qu'on ne peut en déduire aucun pouvoir qui ne serait pas énoncé de façon explicite, notamment pour ce qui touche à la propriété privée. Par conséquent, les tribunaux ont adopté ce que l'on a appelé la règle de l'interprétation rigoureuse : le droit à la propriété privée ne peut être aboli à moins que l'intention d'exproprier ne soit mentionnée explicitement dans une loi. L'expropriation sans indemnisation constituait un tel empiètement sur le droit à la propriété que la tradition du droit coutumier a progressivement établi que l'État ne pouvait exproprier qu'en interdisant spécifiquement le droit à la propriété privée par une loi (Challies, 1963, pp. 1 à 11, 13, 77 et suivantes).

L'évolution des jugements en matière de réglementation et d'expropriation

La règle de l'interprétation rigoureuse a fait que tout organisme créé par l'État, au moyen d'une loi, dans le but de négocier ou d'arbitrer un contrat avec des entreprises de services publics pourrait être empêché par le pouvoir judiciaire d'agir de façon opportuniste, à moins qu'il ne soit spécifiquement autorisé à exproprier des biens sans indemnisation. En choisissant la voie de l'organisme de réglementation, l'État a été en mesure de s'engager (bien que de façon non permanente) dans un processus d'arbitrage soumis aux normes intrinsèques du système judiciaire. En tant que tels, les organismes de réglementation ne doivent pas être considérés comme des instruments tombés aux mains des puissants intérêts qu'ils visaient à réglementer, du moins pas en ce qui a trait à la protection qu'ils offraient à la propriété privée. Aussi longtemps que leurs lois habilitantes ne leur accordaient pas explicitement le pouvoir de saisir des biens sans indemnisation, leurs actions étaient limitées et leurs décisions étaient sujettes à examen judiciaire. Le degré de contrainte dépendait de la nature des actions que le système judiciaire pouvait considérer comme ayant un caractère confiscatoire. Sous réserve de ce qui précède, le choix même de l'instrument a influé sur le résultat obtenu, du moins en ce qui concerne la protection de la propriété privée que pouvait offrir le processus de réglementation.

Mais le rôle du pouvoir judiciaire n'a pas pris fin avec l'avènement de l'organisme de réglementation. Il fallait encore que les jugements des tribunaux définissent quelles actions en matière de réglementation devaient être interprétées comme ayant un caractère confiscatoire. Des jugements subséquents dans divers domaines ont finalement permis de donner aux entreprises de services publics canadiennes une certaine protection.

Les jugements les plus clairs sont ceux qui ont porté sur les modalités qui doivent régir les acquisitions faites par l'État. Les concessions accordées en Ontario prévoyaient une échéance et le rachat par les pouvoirs publics après une période déterminée. En fait, l'*Ontario Municipal Act* et l'*Ontario Railways Act* exigeaient que soit stipulée une date d'échéance, empêchant ainsi les municipalités de renoncer

à leur droit de renégociation par l'attribution de concessions perpétuelles. Les modalités des concessions, définies par une loi dans la plupart des cas, prévoyaient généralement l'arbitrage du prix d'achat. En Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et au Québec, on trouvait également des dispositions dans les chartes municipales obligeant les municipalités qui souhaitaient établir leur propre entreprise de services publics à racheter d'abord, à un prix arbitré, les entreprises privées qui offraient déjà les mêmes services. Comme ces clauses ne donnaient pas aux autorités le droit d'exproprier sans indemnité, les actions prises dans le cadre de celles-ci étaient sujettes à examen judiciaire. Par conséquent, le pouvoir judiciaire avait la possibilité de limiter l'expropriation de biens privés sans indemnisation adéquate par les pouvoirs publics.

Il est caractéristique du droit que la pratique et les décisions des tribunaux sont interreliées de telle façon qu'il est parfois difficile de déterminer quel jugement en particulier a établi un précédent décisif. Alors que l'on considère généralement que le jugement rendu dans la cause Smyth c. Ames (1898) a constitué un point tournant dans l'histoire de la réglementation aux États-Unis, il est plus difficile de trouver une cause semblable au Canada, notamment en ce qui a trait à l'expropriation d'une entreprise de services publics. Bien que diverses lois d'expropriation aient accordé à l'État canadien le pouvoir de se saisir de biens privés, elles visaient initialement l'expropriation de terrains en rapport avec des travaux publics et, plus tard, la construction de chemins de fer. L'ère de la nationalisation ou de l'acquisition par les municipalités des compagnies de gaz, d'électricité et de tramways n'a débuté qu'au tournant du siècle.

Néanmoins, la prise en charge des réseaux d'aqueduc par les pouvoirs publics dans plusieurs villes canadiennes est survenue avant 1900. Tant à Toronto qu'à Winnipeg, il y a eu accord volontaire entre la municipalité et une société privée pour le rachat d'une entreprise de services publics, lequel pourrait avoir une certaine valeur de précédent. À Toronto, la valeur accordée pour le réseau était essentiellement la valeur de remplacement, moins la dépréciation, plus un montant au titre de l'achalandage pour les concessions qui n'étaient pas échues[2].

Les autres précédents dont les tribunaux canadiens disposaient étaient les décisions antérieures sur la nationalisation d'entreprises publiques au Royaume-Uni. McKay (1976) signale que la prise en charge par les municipalités des services de tramways a commencé à Édimbourg en 1894. Dans ce cas, la Chambre des Lords a jugé que le coût de reconstitution moins la dépréciation représentait le prix approprié à payer pour l'entreprise expropriée[3]. Cette décision a été confirmée dans d'autres causes[4].

En accord avec ces décisions, les tribunaux canadiens ont également estimé, dès 1904[5], que la valeur des entreprises expropriées devrait être égale au coût de remplacement moins la dépréciation, soit six ans seulement après le jugement de la Cour suprême des États-Unis dans la cause Smyth c. Ames. L'utilisation du coût de reconstitution comme norme d'indemnisation s'est peu à peu confirmée pendant les deux premières décennies – assez tumultueuses – du vingtième siècle alors que diverses administrations municipales de l'Ontario ont exproprié des entreprises locales de tramways et d'électricité. En 1916, les tribunaux ont jugé que les gouvernements ne pouvaient pas estimer l'actif d'une entreprise de services publics à sa valeur de rebut, peu importe ce qu'ils entendaient faire avec ces installations[6]. Dans une cause impliquant la ville de Peterborough, la Cour suprême de l'Ontario a jugé que le montant payé devrait équivaloir à ce qu'il en coûterait raisonnablement pour produire un bien de même caractère. Le concept du coût de reconstitution s'est trouvé confirmé comme norme lorsque Toronto a acquis la Toronto Railway Company au début des années 20[7]. Le Comité judiciaire du Conseil privé a jugé, en 1924, que le coût de reconstitution moins la dépréciation (y compris la désuétude) représentait une méthode équitable d'évaluation dans le cas d'une compagnie ferroviaire. Cette décision précisait aussi qu'il fallait utiliser les prix courants (de 1922) pour évaluer les éléments d'actif même si l'inflation avait été importante, étant donné qu'en 1922, les prix s'étaient à peu près stabilisés. Le jugement notait tout de même que le coût réel ou la valeur marchande pourrait aussi aider les arbitres à trancher dans les procédures d'acquisition (Challies, 1963, pp. 171 et 175).

Dans les années 20, ces décisions successives avaient établi une norme en fonction de laquelle il était possible de juger les actions des gouvernements. Dans la tradition britannique, elles ont servi à influer sur les principes moraux qui guident le pouvoir exécutif dans l'exercice de ses fonctions. Celui-ci, par des lois explicites adoptées au parlement, pouvait encore exproprier. Le cas des chemins de fer canadiens constitue un bon exemple à cet égard. Mais à mesure qu'augmentait le nombre de décisions qui représentaient ni plus ni moins qu'un vol dans le secteur des services publics, les contraintes visant à limiter la latitude dont disposaient les pouvoirs publics se sont faites de plus en plus nombreuses.

D'autres jugements des tribunaux ont contribué à accroître les restrictions s'appliquant au processus d'expropriation. Ainsi, lorsque seulement une partie des biens visés par une expropriation relevait de la compétence d'un gouvernement, l'indemnité devait tenir compte du rendement global de la partie expropriée par rapport à l'ensemble des biens. Les tribunaux ont estimé que la valeur de tels biens pouvait dépasser leur valeur marchande comme une entité

distincte, lorsque la valeur pour le propriétaire était plus grande, compte tenu de l'usage auquel étaient affectés ces biens (Challies, 1963, p. 99). Cela signifiait que lorsque l'on expropriait une partie d'un ensemble de biens, il fallait établir l'indemnisation en fonction de la différence entre la valeur de l'ensemble des biens et la valeur des biens restants après l'expropriation[8]. Ainsi, si les biens à exproprier engendraient des recettes pour le système dans son ensemble (par exemple, une partie d'un réseau de tramways), il fallait tenir compte de ces rentrées de fonds et verser une indemnité supérieure à la simple valeur de remplacement de l'actif faisant l'objet de l'expropriation. Cette norme d'indemnisation a effectivement accru le coût d'expropriation dans les cas où une municipalité souhaitait ne s'approprier qu'une partie d'une entreprise en exploitation. Elle a aussi offert à l'entrepreneur perspicace une stratégie lui permettant d'accroître le coût d'une éventuelle expropriation – le regroupement de concessions sur un territoire englobant plusieurs municipalités.

Le pouvoir judiciaire a aussi protégé la propriété privée dans certaines situations en reconnaissant la nécessité d'accorder une indemnité en fonction de la « valeur d'exploitation ». La valeur d'exploitation, selon Challies, est une expression de la valeur ajoutée de l'usine dans son ensemble par rapport à la somme des valeurs de ses composantes, parce qu'il s'agit d'une opération active et prospère qui offre un rendement. L'utilisation de cette norme semble toutefois avoir été associée à la notion selon laquelle une usine peut avoir une valeur supérieure à son coût de reconstitution parce qu'elle dispose d'une concession non échue. Dans trois jugements rendus en Grande-Bretagne, la valeur d'exploitation a été explicitement liée à une concession non expirée lors de l'expropriation d'entreprises de distribution d'eau et de gaz (Challies, 1963, pp. 192, 194 et 195). Cette notion a également apporté un élément de protection supplémentaire. Si on pouvait obtenir une concession à long terme, les coûts d'expropriation devenaient d'autant plus élevés.

Bien entendu, en raison de la souveraineté du parlement, une loi pouvait explicitement abolir une telle indemnisation. Dans le cas de l'expropriation des tramways hippomobiles à Toronto au début des années 1890, les tribunaux ont jugé qu'on ne devait accorder aucune valeur à la concession étant donné que celle-ci avait pris fin avec l'expropriation, comme cela était précisé dans le contrat de concession initial[9]. Dans une cause impliquant la municipalité de Berlin[10], le tribunal canadien a jugé qu'aucune indemnisation pour la « valeur d'exploitation » n'était nécessaire, car l'article 41 de l'*Ontario Street Railways Act* empêchait un conseil municipal d'accorder une concession de plus de 20 ans et la concession visée était arrivée à terme. De façon implicite, la valeur d'exploitation serait donc plus élevée dans le cas d'une concession perpétuelle. En fait, les décisions des tribunaux anglais, qui avaient reconnu la notion de la valeur d'exploitation, supposaient la capitalisation des gains nets de la partie non échue de la concession (Challies, 1963, p. 188). Ainsi, dans l'éventualité où les propriétaires d'une entreprise de services publics pouvaient lier la partie menacée de leur réseau à d'autres parties faisant l'objet d'une concession perpétuelle ou de plus longue durée, ou s'ils réussissaient à obtenir une concession perpétuelle, le coût d'expropriation s'en trouvait accru parce que l'indemnité représentait davantage que le montant correspondant au coût de reconstitution.

L'évolution de la réglementation par le biais du tribunal indépendant

Pour que la réglementation offre une solution de rechange à l'entreprise publique, il fallait imposer des contraintes à la fois en regard de l'indemnisation requise en cas d'expropriation (par suite d'un échec de la renégociation) et en regard des décisions prises par le tribunal de réglementation. On peut exproprier non seulement en transférant matériellement la propriété de l'actif, mais aussi en agissant sur le flux de revenus des éléments d'actif. C'est en tenant compte de ce dernier facteur que la Cour suprême des États-Unis en est arrivée à formuler les lignes directrices qui ont favorisé l'avènement de l'organisme de réglementation moderne.

Même si le Canada ne disposait pas des garanties de procédure équitable qui sont inscrites dans la Constitution des États-Unis, il a respecté la tradition du droit coutumier britannique en matière de droits de propriété. En adoptant la règle de l'interprétation rigoureuse, les tribunaux canadiens ont imposé des limites à l'action des pouvoirs publics. Ils ont ainsi posé les fondements du tribunal de réglementation qui devait hériter de la responsabilité de la renégociation des contrats de services publics – un organisme qui marquait un progrès par rapport aux comités législatifs provinciaux sur les lois spéciales qui, jusque vers 1910, avaient la plus grande partie des pouvoirs dans ce domaine.

Les comités législatifs (parfois un comité des chemins de fer, ou un comité des bills privés), qui ne participaient pas toujours directement à la négociation initiale des concessions entre l'entreprise de services publics et la municipalité, avaient la responsabilité de l'approbation des chartes municipales et des projets de loi visant la création des entreprises de services publics, lesquels précisaient les modalités des accords de concession qui avaient été conclus. Ces comités avaient plusieurs faiblesses : ils ne possédaient aucune expertise particulière dans les questions de services publics; ils prêtaient le flanc aux accusations de corruption qui

mettaient en doute la validité des contrats; enfin, avec l'appui d'un pouvoir législatif qui, au Canada, était en mesure d'exproprier sans indemnisation, ils pouvaient agir par opportunisme et faire échouer le processus de négociation.

Les organismes de réglementation offraient une perspective de solution à ces trois problèmes. Premièrement, la spécialisation dans les questions de services publics promettait à elle seule d'accroître l'expertise nécessaire à la solution de problèmes aussi difficiles que les ratios d'endettement, le calcul de l'amortissement pour fins de dépréciation et le taux de rendement acceptable – problèmes qui devenaient de plus en plus préoccupants pour les diverses instances chargées de renégocier les contrats de concession avec les entreprises de services publics au tournant du siècle. Deuxièmement, les lois habilitantes pouvaient stipuler des lignes directrices en matière de conflits d'intérêts dans le but de réduire les risques de corruption, en donnant à ces organismes un caractère quasi-judiciaire – les nominations étant faites par la filière judiciaire. On pouvait aussi prévenir la corruption par des dispositions comme celles contenues dans la loi de la Nouvelle-Écosse[11] à l'effet que les commissaires ne pouvaient pas être à l'emploi des entreprises de services publics relevant de leur compétence, ni en détenir des actions, ni y avoir quelque intérêt que ce soit.

La dernière caractéristique – peut-être la plus importante – des organismes de réglementation était qu'en leur appliquant les restrictions judiciaires appropriées, on pouvait les obliger à ne pas exercer les pouvoirs d'expropriation que possédait l'organe législatif. Compte tenu de la norme de l'interprétation rigoureuse adoptée par les tribunaux à l'égard de la législation touchant les droits de propriété, les organismes de réglementation n'auraient pas pu agir avec autant de latitude que l'État, à moins qu'une telle éventualité n'ait été explicitement prévue dans les dispositions de la loi constitutive. Mais l'État n'a laissé aucun doute sur le fait qu'il n'accordait pas un tel pouvoir. Lors de la création des premières régies de réglementation, les dispositions législatives faisaient invariablement mention de la responsabilité de l'organisme d'établir un prix « juste et raisonnable ». Par conséquent, on peut considérer l'organisme de réglementation comme un instrument par lequel l'État conservait son pouvoir d'expropriation tout en transférant la difficile tâche de la renégociation des contrats à une institution qui n'avait pas le défaut inhérent d'être trop puissante.

Le système judiciaire a agi indirectement sur le succès de ces organismes d'une autre façon. Les jugements des tribunaux sur le mode d'évaluation des biens lors d'une expropriation ont servi à guider leur action en matière de réglementation. Même si, éventuellement, la norme du coût de reconstitution a évolué pour devenir une norme d'investissement prudent permettant de tenir compte de l'évolution des circonstances, elle a constitué une ligne directrice initiale pour les organismes de réglementation en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba, lesquels se sont rapprochés le plus des tribunaux de réglementation indépendants qui existaient aux États-Unis – où cette norme avait été adoptée suite à un jugement de la Cour suprême.

Cela ne signifie pas que le processus de réglementation au Canada était soumis, au cours de cette période initiale, aux mêmes contraintes que celles qui existaient aux États-Unis. Même si le principe de l'interprétation rigoureuse a pu restreindre l'action des organismes de réglementation, il n'y a eu aucune application explicite de cette doctrine à une décision prise par un de ces organismes qui ait créé un important précédent, comme ce fut le cas aux États-Unis. Cela semble s'expliquer par le fait que le principe de l'interprétation rigoureuse semble s'être appliqué essentiellement à des situations où il y avait transfert du titre de propriété. Les cas où le flux de recettes associé à la propriété d'un bien était touché n'ont pas reçu la même attention au Canada qu'aux États-Unis, peut-être parce que le système judiciaire canadien a mis plus de temps à reconnaître que les abus de l'État sur ce point particulier relevaient de sa responsabilité.

Une illustration des lacunes du système judiciaire à cet égard est le manque de précédent clair quant à la base de tarification qu'il convenait d'employer – voire à la pertinence même de la notion de base de tarification. La norme adoptée aux États-Unis fut reconnue comme valide au Nouveau-Brunswick, mais le jugement soulignait que d'autres méthodes pouvaient aussi être employées. Au niveau fédéral, ce fut manifestement le cas, tant dans l'industrie ferroviaire que dans celle du téléphone. En fait, lorsque le CP a demandé à la Cour suprême de déterminer si le défaut d'appliquer la norme du rendement équitable ou de la juste valeur constituait une violation du droit coutumier, celle-ci a refusé de prendre la question en délibéré.

Il y avait une deuxième raison pour laquelle les garanties contre les risques d'opportunisme dans le recours aux organismes de réglementation n'étaient pas aussi rigoureuses au Canada qu'aux États-Unis. Ainsi, l'organe législatif pouvait revenir sur les engagements qu'il avait pris auparavant. Les exemples à ce sujet ne manquent pas. Certaines entreprises de services publics avaient demandé des garanties aux autorités avant de procéder à des immobilisations pour que les municipalités qu'elles desservaient ne puissent agir de façon opportuniste en créant des entreprises concurrentes subventionnées à même les fonds publics. Des dispositions furent donc inscrites dans les chartes des municipalités pour obliger celles-ci à racheter les entreprises de services publics

existantes si elles souhaitaient créer une entreprise publique dans le même secteur. Dans certains cas, les responsables municipaux réussirent à convaincre le parlement provincial de modifier la charte de leur ville pour y supprimer ces clauses de rachat.

Le dénouement de l'affaire du Grand Tronc montre également à quel point la protection offerte au capital privé au Canada n'était pas sans failles. Bien que la politique de réglementation de l'époque ait largement contribué aux déboires de cette société, la poursuite des recours juridiques qui s'offraient devenait un exercice purement symbolique après l'adoption de la loi d'expropriation, étant donné la primauté de cette dernière. En dépit de ces lacunes, les organismes de réglementation sont apparus au Canada à peu près à la même époque qu'aux États-Unis. Les avantages qu'ils possédaient au plan de la spécialisation, de l'absence relative de risque de corruption et de la capacité d'exercer une surveillance continue sur le contrat de réglementation s'avérèrent suffisants pour contrebalancer leur déficience dans le cadre du système de droit coutumier britannique, qui n'offrait pas de garantie en matière de droits de propriété. Par ailleurs, ce dernier facteur explique peut-être pourquoi l'on n'a pas eu autant recours aux organismes de réglementation au Canada.

Au niveau fédéral, la Commission des chemins de fer fut créée en 1903 et se vit confier la responsabilité supplémentaire des services téléphoniques en 1906 (Wright, 1963). Des régies des services publics sont aussi apparues au niveau provincial : en 1906 en Ontario, en 1909 au Québec et en Nouvelle-Écosse, en 1910 au Nouveau-Brunswick, en 1912 au Manitoba et en 1915 en Alberta. Dans les quatre dernières provinces, les régies en sont venues à élaborer des règles assez semblables à celles utilisées aux États-Unis, lesquelles tendaient à protéger le capital à long terme qui, une fois investi, était particulièrement vulnérable à la spoliation par des politiciens à l'humeur changeante.

Les régies de réglementation créées au Canada se distinguaient toutefois par les pouvoirs dont elles disposaient. La régie de l'Ontario se vit exclure toute compétence dans le domaine de l'électricité et fut confinée essentiellement à la surveillance des compagnies de téléphone rurales. Au Québec, la régie des services publics n'a eu l'entière autorité de fixer les tarifs qu'en 1935. Jusqu'à cette date, elle servit essentiellement de tribunal de dernier recours dans les cas où une municipalité et une entreprise de services publics ne pouvaient s'entendre sur les modalités d'un contrat de concession. Au Manitoba, la commission de réglementation servit autant à surveiller les entreprises d'État qu'à négocier des contrats entre l'État et les entreprises privées de services publics.

En raison des différences qui sont apparues dans le choix de l'instrument de réglementation au Canada, nous avons consacré des chapitres distincts à l'examen de la nature du cadre de réglementation qui s'est développé en Ontario, au Québec et au Manitoba. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Alberta ont par ailleurs connu une évolution semblable vers la constitution de tribunaux indépendants qui ont joué un rôle important dans la renégociation des contrats de réglementation au début du siècle. Dans chaque cas, le tribunal de réglementation a servi à régulariser le processus de renégociation des contrats, qui avait jusque-là été marqué par la confrontation et des crises périodiques, en rendant possible le rajustement progressif des modalités contractuelles liant l'État et les entreprises privées de services publics.

La Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse a été la première province à adopter et à développer l'organisme de réglementation dans sa forme moderne. L'histoire de la Nouvelle-Écosse dans ce domaine illustre le succès obtenu avec cet instrument lors de renégociations difficiles du même type que celles qui ont mené à un échec du mécanisme contractuel au niveau national dans l'industrie ferroviaire.

Avant 1900, des entreprises distinctes étaient responsables de la distribution du gaz, de l'éclairage et des tramways à Halifax. Dès 1902, toutefois, la Halifax Electric Tramway Company Limited contrôlait les tramways et tout l'éclairage électrique ainsi que la distribution du gaz dans la ville[12]. Cette compagnie avait reçu sa charte en 1895[13]. Cette charte lui donnait le droit d'acheter la concession de la Halifax Street Railway Company[14] et celle de la Nova Scotia Power Company[15]. Ces entreprises avaient auparavant obtenu le droit de distribuer de l'électricité à Halifax et d'électrifier le réseau de tramways. L'électrification avait si peu progressé que l'assemblée législative s'adressa à des intérêts de Boston, en 1895, pour achever le travail. Avec la charte de 1895, la nouvelle compagnie obtenait le droit de s'approprier les biens des deux entreprises qui l'avaient précédée, et il était prévu dans la loi de verser à ces compagnies la valeur courante du matériel ainsi saisi sans tenir compte des profits « passés ou futurs ». À la condition de respecter le plan prévu d'électrification et de terminer les travaux de construction dans un délai de deux ans, la nouvelle compagnie recevait une concession exclusive d'une durée de 21 ans pour le transport en commun à Halifax. L'entreprise devait verser à la ville 4 % des recettes d'exploitation brutes des tramways, ainsi qu'un droit de licence de 1 000 $. Le tarif du tramway fut fixé à 5 cents le passage.

Jusqu'en 1903, la réglementation des entreprises de services publics en Nouvelle-Écosse s'est faite au moyen de contrats de concession dont les modalités étaient souvent inscrites directement dans la charte de la compagnie. Bien que ces modalités pouvaient être négociées à l'échelon municipal, la charte exigeait une loi de l'assemblée législative, laissant ainsi au gouvernement provincial le rôle d'arbitre ultime. Les pouvoirs de réglementation ont toutefois été enchâssés dans des lois distinctes peu après le tournant du siècle.

La Nouvelle-Écosse a non seulement fait appel à des entrepreneurs de Boston pour électrifier son réseau de tramways, mais elle a adopté une philosophie interventionniste en matière de réglementation qui était plus proche de celle qui prévalait au Massachusetts que de la démarche suivie ailleurs au Canada. Dès 1903, cette province a exigé le dépôt des tarifs de téléphone et a donné au gouverneur en conseil le droit de réduire ou de modifier ces tarifs[16]. En 1907, elle a exigé le dépôt des tarifs proposés pour l'éclairage et l'énergie électrique, et a donné au gouverneur en conseil le droit d'interdire l'augmentation des tarifs en vigueur[17]. En 1909, une régie de réglementation, connue sous le nom de Public Utility Commissioners (PUC), se vit confier l'autorité en matière de téléphone, de chauffage, d'éclairage, d'eau et d'électricité. La PUC avait la responsabilité de voir à ce que les prix soient « raisonnables et justes ». Elle pouvait ordonner des modifications de tarifs selon ce que dictait la justice dans chaque cas et préciser des modalités et des conditions justes afin que l'entreprise de services publics fournisse un service raisonnablement adéquat[18]. Des amendements apportés en 1912 ont donné à la régie le droit de déterminer la juste valeur des biens de toute entreprise de services publics[19]. Elle recevait par la même occasion le pouvoir d'approuver les nouvelles émissions de capital.

À la suite des amendements de 1912, la régie de la Nouvelle-Écosse a immédiatement annoncé qu'elle commencerait à évaluer la base de tarification des entreprises de services publics[20]. En 1914, elle entreprit une vérification complète du capital de la Maritime Telegraph and Telephone Company, indiquant qu'elle examinerait la « valeur existante » – ce qui allait devenir plus tard la norme du coût de reconstitution. L'entreprise avait été réorganisée en 1910 après avoir acquis l'actif de la Nova Scotia Telephone Company. Cette dernière avait été formée en 1886 pour détenir les biens de Bell Telephone en Nouvelle-Écosse. Parce que les dossiers de l'entreprise précédente n'étaient pas complets, la régie a dû procéder à une évaluation complète en faisant l'inventaire de l'ensemble des biens et du matériel de la Maritime Telegraph and Telephone Company, travail qui fut achevé en janvier 1917. Dans sa décision rendue en 1918, la régie a utilisé le coût de reconstitution moins la dépréciation pour établir la base de capitalisation de l'entreprise[21].

Un an plus tôt, en 1917, l'assemblée législative de la Nouvelle-Écosse avait établi qu'une entreprise de services publics avait droit à un taux de rendement de 8 % sur la valeur de ses biens, de son actif et des entreprises qu'elle exploitait[22]. Tout excédent devait être partagé entre l'entreprise et le trésorier de la province selon un rapport de 1 à 3. En 1923, ces modalités ont été révisées pour permettre un partage égal de l'excédent. Il fut précisé en outre que le taux de 8 % comprenait la dépréciation[23].

La définition de la base de tarification et la détermination du taux de rendement permis ont donné aux entreprises de services publics un cadre de fonctionnement précis. Le tribunal de réglementation était une nouvelle institution et l'on aurait pu s'attendre à ce qu'il établisse ses règles assez lentement. Le fait de disposer des décisions des organismes américains à titre de précédent lui a clairement facilité la tâche[24].

Cette nouvelle forme d'instrument de réglementation (du moins pour le Canada) a permis de dissiper une crise qui s'était développée dans les relations contractuelles entre la ville de Halifax et l'entreprise d'électricité et de transport en commun qui la desservait. La façon dont cela s'est produit illustre l'efficacité que peut avoir un tribunal indépendant qui dispose de lignes directrices précises en matière de valeur ou de rendement équitable. La crise à laquelle était confronté le système de réglementation résultait de l'acquisition de la Halifax Electric Tramway Company par un consortium financier de Montréal. Les compagnies d'électricité et de tramways appartenaient souvent aux mêmes intérêts car les activités de transport en commun garantissaient une charge de base importante pour le réseau d'électricité et réduisaient donc substantiellement le risque associé aux premières installations électriques. Ces premières installations présentaient un risque élevé, du moins quand il s'agissait de pénétrer le marché résidentiel. Le gaz et le kérosène faisaient concurrence à l'électricité, tant pour la cuisson que pour l'éclairage. Le gaz était aussi moins cher que l'électricité d'origine thermique.

Dans d'autres grandes villes canadiennes, l'apparition de l'énergie hydro-électrique, moins chère, est survenue dans la première décennie du vingtième siècle. À Vancouver, la British Columbia Electric Railway a été étroitement associée à l'introduction de l'énergie hydro-électrique par le biais de la Vancouver Power Company, qui est entrée en production dès 1904. Au Manitoba, la Winnipeg Electric Railway Company s'est associée à des personnes détenant des intérêts dans la meunerie Ogilvie pour former la

Winnipeg General Power Company. Cette dernière distribuait de l'électricité à Winnipeg dès 1906. À Montréal, un consortium dirigé par E. A. Robert a regroupé, vers 1910, la Montreal Street Railway Company à une petite compagnie d'électricité, la Canadian Light and Power Company, pour ainsi permettre à cette dernière de pénétrer le marché montréalais alors fortement dominé par la Montreal Light, Heat and Power Company. L'énergie hydro-électrique avait fait son apparition sur le marché de Montréal vers la fin des années 1890. En Ontario, la société privée qui produisait de l'énergie hydro-électrique à Niagara Falls avait des liens à la fois avec la Toronto Electric Light Company et la Toronto Street Railway Company.

Par contre, aucun aménagement hydro-électrique n'avait encore été fait pour desservir la région de Halifax au début de la Première Guerre mondiale. On trouvera au tableau 5-1 une comparaison des factures mensuelles d'électricité pour divers niveaux de consommation à Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax en 1913. Les tarifs en vigueur à Halifax étaient plus élevés que ceux des autres grandes villes desservies par l'énergie hydro-électrique.

Compte tenu des avantages que laissait entrevoir la mise en valeur de l'énergie hydro-électrique, deux groupes obtinrent des chartes du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. En 1909, la Nova Scotia Power and Pulp Company, dirigée par E. A. Robert, qui était au même moment en voie de fusionner la Montreal Tramways Company avec une compagnie d'électricité dont il détenait le contrôle, obtint le droit de mettre en valeur le site de Gaspereau, à 55 milles de Halifax[25]. Pour sa part, la Nova Scotia Hydraulic Company reçut sa charte en 1910 pour produire de l'électricité sur la rivière Mersey[26]. Afin de garantir une charge de base pour leur énergie hydro-électrique, les deux groupes se mirent à acquérir des actions de la Halifax Electric Tramway Company. Au départ, aucun des deux groupes n'a pu acquérir suffisamment d'actions pour prendre le contrôle de l'entreprise[27].

La direction de la compagnie de tramways mena un combat d'arrière-garde pour empêcher une prise de contrôle, notamment en cherchant à se faire des alliés parmi les politiciens de Halifax. En 1912, la compagnie de tramways négocia un nouveau contrat de concession avec la ville pour une période additionnelle de 21 ans. En retour du prolongement de la concession, la compagnie accepta de continuer de verser 4 % de ses recettes brutes à la ville, de lui verser en outre 2 % des recettes tirées des services d'éclairage et de gaz, et de limiter ses dividendes à 8 %.

Il fallait toutefois que le nouveau contrat soit approuvé par le Comité des chemins de fer et des municipalités de l'assemblée législative. Les intérêts qui cherchaient à prendre le contrôle de la compagnie de Halifax s'opposèrent à l'approbation du contrat. Le Comité réagit en présentant à l'assemblée législative un projet de loi qui donnait au gouverneur en conseil le droit d'approuver le nouveau contrat mais interdisait la création d'une nouvelle compagnie pour une période d'un an, empêchant ainsi une prise de contrôle et une fusion immédiate par l'une des deux entreprises qui cherchaient à acquérir la Halifax Electric Tramway Company[28].

Le nouveau contrat ne franchit pas l'étape de la proclamation et, en 1913, le conseil d'administration de la compagnie fut démis et un nouveau conseil, désormais sous le contrôle du groupe de Montréal, présenta à l'assemblée législative une requête pour obtenir le droit de constituer une nouvelle entreprise qui comprendrait la Halifax Electric Tramway Company et qui aurait le droit de produire de l'énergie hydro-électrique au site de Gaspereau. La ville de Halifax, désormais fort inquiète de la possibilité de perdre son pouvoir

Tableau 5-1

Comparaison des factures mensuelles d'électricité à Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax, par niveau de consommation, 1913

	Vancouver	Winnipeg	Toronto	Montréal	Halifax
			En dollars		
Niveau de consommation					
15 kWh	1,44	0,50	0,76	1,11	1,58
20 kWh	1,89	0,60	1,04	1,43	2,10
40 kWh	3,64	1,20	1,66	2,71	4,20
60 kWh		1,80	2,20	3,99	6,30

Source Canada, Bureau fédéral de la statistique, Direction des services publics, *Index Numbers of Rates for Electricity for Residence Lighting and Tables of Monthly Bills for Domestic Service*, Ottawa, ministère de l'Industrie et du Commerce, 1931.

de réglementation, demanda à l'assemblée législative le droit d'acquérir la compagnie de tramways. Les deux requêtes furent rejetées. La Halifax Electric Tramway Company demanda alors à l'assemblée législative une nouvelle charte qui lui permettrait d'accroître son capital afin de mettre en valeur le site de Gaspereau. Encore une fois, la demande fut rejetée. La compagnie obtint finalement un amendement à sa charte l'autorisant à accroître son capital de 1,5 à 2 millions de dollars[29].

Au milieu de ce conflit, la PUC eut à se prononcer sur la demande de la compagnie visant à émettre de nouvelles actions pour porter son capital à 2 millions de dollars[30]. Les adversaires de la nouvelle direction se préoccupaient de l'éventuel gonflement de la base de tarification que pouvait entraîner une telle dilution du capital-actions et de l'augmentation des tarifs des services publics qui s'ensuivrait.

Dans son rapport annuel de 1913, la PUC avait déjà indiqué qu'elle procéderait à une évaluation minutieuse du coût des biens de diverses entreprises de services publics et qu'elle examinerait la question des émissions d'actions dans l'avenir. La régie a ainsi offert une certaine protection à ceux qui s'opposaient à la nouvelle émission d'actions et qui faisaient valoir qu'elle constituait une tentative de dilution qui ferait augmenter les dividendes et, éventuellement, les tarifs. Si le montant du capital pour les fins de la tarification ne comprenait pas le capital émis mais non investi dans des usines et du matériel, la recapitalisation de l'entreprise que l'on cherchait à réaliser n'aurait alors pas d'effets négatifs pour les consommateurs.

Lorsque la PUC s'est penchée sur la demande de la compagnie de tramways de Halifax en vue de l'émission de nouvelles actions, elle a examiné les données sur la valeur du capital investi dans l'entreprise et a constaté que la valeur courante était déjà supérieure au capital autorisé. Même si la ville était opposée à l'émission d'actions d'une valeur au pair de 100 $ lorsque leur valeur marchande était d'environ 160 $, la régie de réglementation fit simplement observer qu'elle ne se préoccupait pas de la manière dont étaient répartis les bénéfices, étant donné que cet élément n'influait pas sur le calcul de la base de tarification. Bien que la capitalisation aurait augmenté à 2 millions de dollars, la valeur aux livres des installations et du matériel était d'au moins 2,8 millions de dollars, et le coût de reconstitution moins la dépréciation était sans aucun doute plus élevé (la ville elle-même avait été disposée à payer environ 3 millions de dollars l'année précédente pour prendre en charge l'entreprise de tramways). La PUC approuva par conséquent la nouvelle émission d'actions, à condition qu'elle serve à rembourser la dette existante d'un montant égal.

Les actions de la PUC lui donnèrent de la crédibilité comme arbitre compétent. Sa réputation fut mise à contribution presque immédiatement par l'assemblée législative lorsque, en 1914, les nouveaux propriétaires de la compagnie de tramways déposèrent une requête en vue d'obtenir une charte pour la Nova Scotia Tramways and Power Company qui permettrait l'acquisition de l'entreprise de tramways et de deux sites hydro-électriques. Ils demandèrent à la fois l'autorisation de porter le capital-actions à 20 millions de dollars (contre 2 millions de dollars antérieurement) et de n'être pas soumis à la réglementation de la régie. L'opposition de la ville de Halifax se manifesta immédiatement. Celle-ci s'organisa autour de la question de la dilution des actions et de l'absence de réglementation. Bien que le projet de loi visant à constituer la nouvelle société ait été adopté[31], celle-ci fut soumise au contrôle de la PUC. Ainsi, l'émission de nouvelles actions serait sujette à examen. La ville de Halifax se vit également accorder une certaine protection. La charte précisait qu'on ne pouvait pas augmenter le coût du passage dans les tramways et les tarifs d'électricité. Elle précisait que la taxe de 4 % sur les recettes brutes devait être maintenue et garantissait que le montant annuel global versé à la ville de Halifax ne serait pas inférieur à celui de 1913. En outre, la compagnie consentait à lui verser 2 % des recettes brutes de l'électricité et du gaz utilisés comme source d'éclairage et d'énergie dans la ville. En fait, ce contrat de concession était presque identique à celui qu'avaient conclu les dirigeants de l'ancienne compagnie et les autorités municipales en 1912, la principale différence étant qu'on avait supprimé la limite de 8 % sur les bénéfices. Mais les actions subséquentes de la PUC et la loi de 1917 limitant les gains nets à 8 % eurent pour effet de maintenir ce plafond.

Après la création de la nouvelle compagnie, la Nova Scotia Light and Power demanda à la PUC, en 1915, la permission d'émettre des actions et des obligations d'une valeur de 12,5 millions de dollars afin qu'elle puisse aller de l'avant avec l'acquisition. La régie délibéra pendant un an et, au début de 1916, annonça qu'elle ne permettrait qu'une émission de 5 550 000 $[32]. Elle expliquait le montant autorisé par le calcul suivant :

1	Valeur du réseau de tramways	3 450 000 $
	moins dette obligataire	600 000
		2 850 000
2	Valeur des terres de Gaspereau	300 000
3	Dettes	600 000
4	Investissement requis pour la mise en valeur du site de Gaspereau	1 500 000
5	Fonds de roulement	300 000
	Total	5 550 000 $

La valeur du réseau de tramways était basée sur le coût de reconstitution moins la dépréciation.

La PUC a donc refusé l'émission d'actions au-delà du montant correspondant à la valeur du réseau de tramways. En outre, l'utilisation d'une notion de « capital utile » dans la définition de la base de tarification signifiait que, dans la détermination des taux, la régie ne reconnaîtrait pas la partie du capital émis qui ne servait pas à la production d'électricité. Ainsi, elle s'assurait que la dilution des actions n'aurait aucun impact sur les tarifs. En fait, dans les années subséquentes, la PUC a autorisé l'entreprise à dépenser les fonds recueillis mais non utilisés pour la mise en valeur de ressources hydro-électriques, exerçant ainsi une surveillance étroite sur les augmentations du stock de capital effectivement utilisé[33].

On a fait appel à la PUC pour résoudre un autre problème relatif aux tarifs pratiqués par cette compagnie. En 1922, au terme de la période d'inflation rapide des dernières années de la guerre, la PUC procéda à une réévaluation de la base de tarification qu'elle utilisait. Faisant valoir qu'en raison de l'inflation rapide, le recours au coût de reconstitution n'était plus une formule équitable, la régie adopta une norme de l'investissement prudent. La nouvelle base de tarification devait correspondre au coût de reconstitution initial, tel que déterminé en 1915, auquel venaient s'ajouter les investissements ultérieurs. Essentiellement, la PUC soutenait que les prix étaient devenus tellement instables qu'il n'était plus raisonnable de fixer les tarifs en fonction du coût de reconstitution, et ceci d'autant plus que la même base de tarification devait servir pendant environ une décennie. En 1924, la régie utilisait également un taux de rendement de 8 % sur le capital pour chacun des secteurs d'exploitation de l'entreprise, afin de déterminer le niveau de recettes requis dans chaque cas.

La prise de contrôle et la recapitalisation ultérieure de la Halifax Electric Tramway Company a suscité d'importantes critiques à l'époque. À mesure que progressait la bataille pour le contrôle de l'entreprise de Halifax, le prix des actions montait, passant de 97 $ en 1908 à 160 $ en 1914. Une bonne partie des critiques du public reposaient sur l'argument voulant qu'une augmentation du prix des actions entraînerait éventuellement une augmentation des intérêts et des dividendes à verser. Les actions de la PUC contribuèrent à apaiser ces critiques. Néanmoins, on a gardé l'impression que, malgré la protection offerte par la régie de réglementation, les gens de Halifax s'étaient fait avoir. Armstrong et Nelles (1976) abondent dans le même sens. En fait, c'est le système de réglementation de la Nouvelle-Écosse qui est sorti gagnant de cet épisode. Une bonne partie des nouvelles actions ne produisirent aucun rendement pendant la décennie qui a suivi.

L'impression que la Nouvelle-Écosse avait perdu au change est sans aucun doute liée aux bénéfices réalisés par les promoteurs du nouveau projet hydro-électrique. Le versement d'un prix anormalement élevé pour l'actif de la Halifax Electric Tramway Company était considéré comme une façon de gonfler la base de capitalisation. Le tableau 5-2 fournit certaines statistiques financières sur la Halifax Electric Tramway Company qui permettent d'évaluer la mesure dans laquelle l'évolution du cours des actions avait un caractère « spéculatif » et ne reflétait pas les tendances fondamentales sous-jacentes. Tandis que le prix des actions a augmenté de quelque 60 % de 1908 jusqu'à l'acquisition en 1914 (colonne 1), la valeur du capital au moment de l'évaluation (à la valeur marchande des actions) n'a pas atteint un niveau excessif par rapport à la somme du capital initialement souscrit et de l'excédent accumulé (colonne 4) ou par rapport à la valeur comptable des immobilisations (colonne 5). Essentiellement, la bataille pour la prise de contrôle de l'entreprise a simplement fait évoluer le prix des actions (jusque-là sous-estimé) pour l'amener à la valeur comptable.

Il y a une autre raison pour laquelle on aurait pu s'attendre à ce que le prix des actions suive une tendance à la hausse au cours de cette période. La colonne 3 du tableau 5-2 nous donne une mesure de la rentabilité, soit le gain net en pourcentage du capital souscrit et de l'excédent. Ainsi, le rendement moyen a été de 6,9 % entre 1901 et 1905. Il a augmenté par la suite pour se situer, en moyenne, à 9,2 % de 1909 à 1913. Il est donc normal que le prix des actions ait augmenté au cours de la période.

On peut voir au tableau 5-3 le rendement sur le capital souscrit et l'avoir des actionnaires (colonnes 1 et 3, et 2 et 4, respectivement). Dans chaque cas, le rendement est calculé d'abord en fonction du capital souscrit (colonnes 1 et 3), et ensuite en fonction de la valeur marchande du titre (colonnes 2 et 4). Si la valeur marchande des actions traduisait simplement le niveau plus élevé des gains et si le degré de risque ne variait pas sensiblement, le taux de rendement en fonction de la valeur du titre sur le marché (colonnes 2 et 4) devrait être relativement constant – traduisant ainsi le taux de rendement exigé par le marché. Or, le rendement des capitaux propres calculé en fonction de la valeur marchande des actions est demeuré relativement constant à partir de 1906[34]. Ceci laisse à penser que l'augmentation du cours des actions entre 1908 et 1913 a été essentiellement le reflet de l'augmentation des bénéfices réalisés par l'entreprise au cours de cette période et n'est pas attribuable à l'« activité spéculative » entourant la tentative d'acquisition.

La décision de la PUC ayant pour effet de lier la base de tarification au coût de reconstitution de l'actif et non à la

Tableau 5-2

Statistiques financières de la Halifax Electric Tramway Company Limited, 1901-1914

	Cours moyen des actions[1]		Dividendes	Gains nets[2]/ capital[3] plus excédent	Valeur de l'avoir des actionnaires[4] plus emprunts/ capital souscrit plus excédent		Valeur de l'avoir des actionnaires plus emprunts/ compte des immobilisations[5]	
	En dollars		En pourcentage					
1901	95,3		5,0	7,7	95,8		97,3	
1902	106,7		5,0	6,2	101,0		108,1	
1903	97,1		5,0	6,1	93,4		95,9	
1904	93,5		5,0	7,9	88,2		87,9	
1905	105,0		6,0	6,5	94,1		93,7	
1906	103,6		6,0	7,8	90,7		87,8	
1907	97,4		6,0	7,8	85,1		81,3	
1908	99,7		6,0	8,1	84,5		83,2	
1909	114,3		6,3	8,5	90,2		91,2	
1910	124,9		7,0	9,2	93,3		98,3	
1911	145,8		8,0	9,4	101,6		109,9	
1912	154,9		8,0	9,4	102,4		106,6	
1913	158,4		8,0	9,6	100,8		104,3	
1914	160,0	168[6]	8,0	9,2	97,2	101,8[7]	103,5	107,5[7]

1 Moyenne des cotes maximum et minimum mensuelles, tirées de la publication de W. R. Houston, *Annual Financial Review*, W. Griggs, Toronto, diverses années.

2 Les gains nets correspondent aux recettes brutes moins les dépenses d'exploitation et les impôts, diverses années.

3 Le capital correspond aux sommes effectivement reçues par l'entreprise.

4 La valeur de l'avoir des actionnaires est calculée à partir du cours annuel moyen des actions; les emprunts correspondent aux montants de dette souscrits.

5 Le compte des immobilisations correspond à la valeur comptable des immobilisations (bâtiments et matériel).

6 Prix auquel la Nova Scotia Tramways and Power Company a acquis ses actions auprès des consortiums qui les avaient achetées à l'origine; voir Armstrong et Nelles, 1976, p. 114.

7 La valeur de l'avoir des actionnaires est établie à partir du prix cité à la note 6.

SOURCE Houston, *Annual Financial Review*, diverses années.

valeur marchande des actions a réduit l'incitation à gonfler cette dernière. Néanmoins, on pourrait faire valoir que le système de réglementation s'est montré trop généreux en accordant un taux de rendement de 8 % sur le capital (bien que ce taux ait été volontairement convenu entre la ville de Halifax et les dirigeants de la Halifax Electric Tramway Company en 1912). Mais cela ne semble pas être le cas. Si on examine la question sous l'angle du coût du capital, en utilisant le rendement moyen sur le marché des capitaux propres de l'entreprise, soit 10,03 % (tiré de la colonne 4), le coût de la dette qui s'élevait alors à 5 %[35], ainsi que le ratio d'endettement qui se situait à 2,33 pour la période 1911-1915, on constate que le coût réel du capital a été de 8,52 %, soit un niveau un peu plus élevé que les 8 % accordés. De l'un ou l'autre point de vue, on peut donc rejeter l'hypothèse voulant que la réglementation ait été trop permissive en Nouvelle-Écosse.

L'histoire ultérieure de la Nova Scotia Tramways and Power Company Limited ne permet pas non plus de penser que celle-ci a pu exploiter le système de réglementation à son profit. Le tableau 5-4 résume l'histoire financière (gains bruts et nets, paiements d'intérêts et dividendes) de cette entreprise et de celle qui l'a précédée. Il ressort que des dividendes n'ont été versés que pour les trois premières années d'exploitation de la nouvelle entreprise (1917-1919), et encore, seulement sur les actions privilégiées. En effet, la compagnie a dû procéder à une réorganisation en 1928, et la valeur des capitaux propres s'en est trouvée sensiblement réduite. Les actions privilégiées, dont la PUC avait autorisé l'émission à 75 $ en 1916, furent échangées contre des actions sans valeur nominale au prix de 46,20 $; et les détenteurs d'actions ordinaires, dont l'émission avait initialement été autorisée au prix de 40 $, ne reçurent que 30 $[36].

Tableau 5-3

Rendement annuel réalisé par la Halifax Electric Tramway Company Limited, 1901-1914

	Gains nets/ capital souscrit plus excédent[1]	Gains nets/ emprunts plus valeur marchande de l'avoir des actionnaires[2]		Gains nets moins intérêts/valeur de l'avoir des actionnaires plus excédent[1]	Gains nets moins intérêts/valeur marchande de l'avoir des actionnaires[2]	
	En pourcentage					
1901	7,68	8,02		10,10	10,40	
1902[3]	6,15	6,09		6,24	6,54	
1903	6,09	6,52		6,73	7,22	
1904	7,93	9,00		9,66	10,90	
1905	6,47	6,87		6,74	7,67	
1906	7,80	8,60		8,59	10,14	
1907	7,84	9,22		9,07	11,14	
1908	8,05	9,52		9,10	11,46	
1909	8,53	9,46		8,74	11,12	
1910	9,15	9,81		8,84	11,46	
1911	9,44	9,30		8,16	10,56	
1912	9,37	9,15		7,78	10,30	
1913	9,62	9,54		7,93	10,77	
1914	9,23	9,50	9,14[4]	7,59	10,70	10,2[4]
Moyenne	8,10	8,61		8,23	10,03	

1 Les colonnes 1 et 3 donnent le rendement annuel en fonction du capital souscrit.
2 Les colonnes 2 et 4 donnent le rendement annuel en fonction de la valeur marchande de l'avoir des actionnaires (qui définit ici la base de capitalisation).
3 Pour plus de détails, se reporter au tableau 5-2.
4 La valeur de l'avoir des actionnaires est établie à partir du prix cité à la note 6 du tableau 5-2.
SOURCE Houston, *Annual Financial Review*, Toronto, diverses années.

Comment peut-on expliquer la réorganisation survenue à Halifax ? Les données sur le flux des paiements figurant au tableau 5-4 indiquent que la réorganisation a entraîné un changement substantiel du montant de paiements fixes d'intérêts par rapport aux dividendes. De 1911 à 1915, soit avant l'acquisition, les intérêts ne représentaient que 21 % des paiements totaux au titre du capital. Mais de 1920 à 1925, les paiements d'intérêts ont représenté 100 % de ce type de déboursés, à la suite de l'accroissement sensible du ratio d'endettement. De 1911 à 1915, la dette ne représentait que 30 % du total du capital souscrit, alors qu'en 1917 la proportion atteignait environ 43 %[37]. Elle représentait un pourcentage encore plus élevé du coût de reconstitution (moins la dépréciation) des biens tel que déterminé par la PUC, soit environ 59 %.

Même si la prise de contrôle de la Nova Scotia Tramways and Power Company a eu pour effet d'accroître le ratio d'endettement de l'entreprise, les pourcentages finals demeuraient relativement peu élevés en comparaison des autres grandes compagnies de tramways et d'électricité qui existaient au Canada à l'époque. En 1911, la dette représentait 42 % du capital de la British Columbia Electric Railway Company, 51 % de la London Street Railway Company, 56 % de la Quebec Railway, Light, Heat, and Power Company, 56 % de la Saint John Street Railway Company, 50 % de la Sherbrooke Railway and Power Company, et 55 % de la Winnipeg Electric Railway Company. On peut donc considérer la prise de contrôle comme une tentative visant à relever le ratio d'endettement pour qu'il corresponde davantage aux risques inhérents de l'entreprise, c'est-à-dire à un niveau que les gestionnaires – très prudents – de l'entreprise n'étaient pas disposés à accepter.

Bien entendu, la consolidation n'a pas été un succès financier. Mais cela s'explique vraisemblablement par l'inflation, qui a fait augmenter rapidement les coûts entre 1917 et 1920, et par le fait que l'entreprise n'a pas réussi à mettre en valeur son potentiel hydro-électrique. Ces deux éléments découlaient des circonstances imprévues amenées par la guerre. Le coût du capital est devenu plus élevé vers la fin du conflit, et les ressources hydro-électriques ont finalement

Tableau 5-4

Gains, dividendes et paiements d'intérêts de la Halifax Electric Tramway Company Limited, 1900-1916, et de la Nova Scotia Tramways and Power Company Limited, 1917-1925

	Gains bruts	Gains nets[1]	Intérêts	Dividendes
		En dollars		
1900	232 766	104 631	30 000	40 000
1901	251 644	109 232	30 000	40 000
1902	314 160	126 217	30 000	47 291
1903	365 374	124 562	30 000	68 621
1904	379 464	167 523	30 000	70 659
1905	370 368	138 774	30 000	75 635
1906	387 517	171 808	30 000	84 910
1907	405 452	176 508	30 000	87 592
1908	424 618	189 905	30 000	87 058
1909	447 579	207 973	30,000	85 129
1910	477 109	230 474	30 000	98 000
1911	502 399	245 525	30 000	112 000
1912	539 953	253 393	30 000	112 000
1913	605 933	268 924	30 000	112 000
1914	645 241	269 818	30 000	112 000
1915	718 840	331 753	30 000	112 000
1916	759 726	332 773	20 889	112 000
1917	859 667	241 647	110 080	62 026
1918	998 702	259 876	123 899	124 644
1919	1 258 501	211 510	144 618	62 364
1920	1 461 039	87 630	202 526	–
1921	1 446 639	181 638	204 781	–
1922	1 419 471	320 687	207 647	–
1923	1 393 979	317 698	218 034	–
1924	1 299 371	277 135	217 940	–
1925	1 344 098	384 728	216 925	–

1 Les gains nets correspondent aux recettes brutes moins les dépenses d'exploitation et les impôts.
SOURCE Houston, *Annual Financial Review*, Toronto, diverses années.

été exploitées après 1922 par la province elle-même qui approvisionna alors la compagnie de Halifax (Armstrong et Nelles, 1976, p. 130). Fait peut-être tout aussi important, le système de réglementation adopté par la Nouvelle-Écosse ne permettait pas de rajuster facilement les tarifs en fonction des variations de coûts soudaines. Lors de la détermination de la base de tarification en 1916, le taux de rendement accordé à l'entreprise se situait dans les normes prévues par la loi. Les gains nets s'élevaient à 332 773 $, sur une base de tarification établie à 3 450 000 $, soit un taux de 9,6 %. Par la suite, les gains bruts ont continué à augmenter jusqu'en 1922 (voir le tableau 5-4), mais pas les gains nets. Ce n'est qu'en 1922 que l'organisme de réglementation, préoccupé par la situation financière de la Nova Scotia Tramways and Power Company, a entrepris un projet de réévaluation de la base de tarification sur deux ans. La compagnie est toutefois demeurée solvable pendant cette période. La réglementation en Nouvelle-Écosse n'a pas entraîné de situations de faillite comme celles qui, ailleurs, ont mené à la propriété publique. La nouvelle formule de réglementation, bien qu'imparfaite, a réussi à s'adapter aux circonstances changeantes qui exigeaient la renégociation des contrats.

Les problèmes rencontrés dans le secteur des tramways et de l'électricité à Halifax ne se sont pas posés dans le secteur du téléphone. À compter de sa création, en 1914, la Maritime Telegraph and Telephone Company a connu une croissance régulière. Les données du tableau 5-5 font voir le nombre d'abonnés desservis, les recettes brutes et nettes, ainsi que la capitalisation de cette société. Le tableau 5-6 montre par ailleurs divers indicateurs de la rentabilité de l'entreprise. La colonne 1 indique que les dividendes sont demeurés à 6 % jusqu'en 1925 pour ensuite augmenter jusqu'à 8 % en 1928. Les chiffres de la colonne 2 représentent la moyenne pondérée du coût des capitaux propres et de la dette en fonction du taux

Tableau 5-5

Historique financier de la Maritime Telegraph and Telephone Company Limited, 1914-1929

	Nombre de téléphones	Recettes brutes	Recettes d'exploitation plus autres recettes moins impôts[1]	Capitalisation[2]
		En dollars	En dollars	En dollars
1914	17 763	631 687	186 743	2 571 219
1915	19 142	675 677	189 616	2 556 591
1916	20 621	738 697	205 995	2 648 087
1917	22 173	813 483	201 895	2 923 421
1918	24 636	953 847	192 686	3 228 491
1919	26 406	1 209 472	243 147	3 567 482
1920	29 163	1 417 430	305 158	4 300 384
1921	30 421	1 469 999	339 071	4 541 157
1922	31 183	1 487 712	357 034	4 688 135
1923	31 977	1 531 470	378 887	4 671 815
1924	32 745	1 477 026	374 570	4 645 726
1925	33 052	1 529 670	423 228	4 772 700
1926	33 917	1 568 924	433 983	4 713 615
1927	34 870	1 626 119	446 039	4 736 657
1928	36 445	1 718 239	455 598	4 849 989
1929	38 262	1 852 252	469 866	5 193 169

1 Défini comme étant les recettes brutes moins les frais d'exploitation, les dépenses d'entretien, les impôts fédéral, provincial et municipal, ainsi que diverses autres dépenses.

2 La capitalisation correspond à la valeur comptable des immobilisations (bâtiments et matériel) moins les réserves pour fins de remplacement. Les données pour chaque année ont été corrigées à la baisse pour tenir compte de l'écart entre cette estimation pour 1914 et l'évaluation de la PUC pour l'année en question.

SOURCE Houston, *Annual Financial Review*, Toronto, diverses années.

de rendement sur la valeur au pair. Le taux de rendement augmente de 6 à 6,8 % durant cette période. Les colonnes 3 à 5 fournissent deux mesures des gains nets par rapport à la base de capitalisation. La PUC de la Nouvelle-Écosse permettait un niveau de gains représentant 8 % de la valeur de l'actif; toutefois, la compagnie a réalisé un rendement élevé sur ses investissements mais ni ces revenus ni les investissements n'entraient en ligne de compte dans la détermination des recettes d'exploitation. Dans la colonne 3, nous avons soustrait tous les impôts des deux sources de recettes pour calculer le rendement, ce qui explique que le taux ainsi mesuré puisse dépasser le rendement permis. Cet indicateur a augmenté de 7,3 % en 1914 à 9,1 % en 1929. À la colonne 4, nous n'avons utilisé que les recettes d'exploitation (à l'exclusion des recettes diverses et des revenus d'investissement) avant l'impôt fédéral sur le revenu. Dans la colonne 5, nous avons fait une correction pour l'impôt fédéral des années 1920 à 1929. Le rendement avant impôt passe ainsi de 5,8 % en 1914 à 9,0 % en 1926. Le rendement après impôt, par ailleurs, augmente à environ 8,5 % en 1926. Compte tenu de la marge d'erreur dans le calcul de l'impôt sur le revenu et du calcul de la base de capitalisation, ce dernier résultat ne paraît pas excessif en regard de la norme de 8 % fixée dans la loi. Dans le cadre du système de réglementation en vigueur, la Maritime Telegraph and Telephone Company a donc graduellement accru sa rentabilité jusqu'au maximum permis.

En Nouvelle-Écosse, le tribunal de réglementation indépendant a donc été à la hauteur de la tâche au cours de la crise qui a touché l'industrie dans la transition de l'électricité de source thermique à l'énergie hydro-électrique. D'un côté, il y avait ceux qui croyaient qu'il fallait encourager la formation d'une nouvelle entreprise pour mettre en valeur les ressources hydro-électriques. De l'autre, il y avait les dirigeants municipaux qui voulaient obtenir les meilleures modalités possibles de la part du concessionnaire. Le processus était compliqué par le fait que la société qui procédait à l'acquisition souhaitait recapitaliser l'entreprise et modifier considérablement le ratio d'endettement. Ce changement a fait craindre fortement que la recapitalisation n'entraîne une dilution et ne serve qu'à accroître les tarifs d'électricité, du gaz et des tramways au détriment des usagers de ces services. En mettant l'accent sur le capital utilisé et sur le capital utile

Tableau 5-6

Taux de rendement réalisé par la Maritime Telegraph and Telephone Company Limited, 1914-1929

	Taux de dividende[1] sur les actions ordinaires	Rendement moyen pondéré[1] : avoir des actionnaires plus emprunts	Rendement sur le capital en fonction des recettes d'exploitation plus autres recettes moins impôts[2]	Rendement sur le capital en fonction des recettes d'exploitation[3]	
				Avant impôt fédéral	Après impôt fédéral[4]
	En pourcentage				
1914	6,0	6,0	7,3	5,8	
1915	6,0	6,0	7,4	6,0	
1916	6,0	6,0	7,8	6,7	
1917	6,0	6,0	6,9	6,6	
1918	6,0	6,2	6,0	5,6	
1919	6,0	6,2	6,8	5,0	
1920	6,0	6,4	7,1	6,6	6,1
1921	6,0	6,4	7,5	6,5	6,2
1922	6,0	6,4	7,6	6,8	6,4
1923	6,0	6,4	8,1	7,3	6,8
1924	6,0	6,4	8,1	8,0	7,5
1925	6,0	6,4	8,9	8,7	8,2
1926	6,5	...	9,2	9,0	8,5
1927	7,5	6,4	9,4	8,9	8,4
1928	8,0	6,7	9,4	8,8	8,4
1929	8,0	6,8	9,1	8,7	8,2

1 Calculé en fonction de la valeur au pair.
2 Voir la définition de la base de capitalisation et des recettes d'exploitation plus autres recettes au tableau 5-5.
3 La définition de recettes employée ici est la même que pour la colonne 3, sauf que les recettes diverses et les recettes sous forme de dividendes ou d'intérêts sont exclues.
4 L'impôt fédéral est réparti selon l'importance, en pourcentage, des recettes d'exploitation et des autres recettes.
SOURCE Houston, *Annual Financial Review*, Toronto, diverses années.

investi, l'organisme de réglementation a arbitré habilement le conflit.

Le Nouveau-Brunswick

Une province voisine, le Nouveau-Brunswick, s'est aussi dotée d'un tribunal de réglementation officiel à peu près à la même époque que la Nouvelle-Écosse. En 1910, le Nouveau-Brunswick a adopté une loi créant une régie sous le nom de Board of Commissioners of Public Utilities[38]. Cette loi avait beaucoup de points communs avec celle adoptée en 1909 en Nouvelle-Écosse. Aux termes de cette loi, les tarifs prélevés pour les services publics devaient être raisonnables et justes. Auparavant, le Nouveau-Brunswick s'était déjà donné, par voie législative, certains pouvoirs de réglementation, mais seulement en matière de téléphonie. Ainsi, le *Telephone Act* permettait l'expropriation par le gouvernement contre le versement d'une indemnité correspondant au montant investi plus 10 %. Les tarifs ne pouvaient pas être augmentés si les bénéfices dépassaient 8 % du montant investi[39]. La nouvelle loi de 1910 regroupait toutes les compagnies offrant des services de tramway, de chauffage, d'éclairage, d'eau, d'électricité et de téléphone sous l'autorité d'une même régie.

La création d'un organisme de réglementation au Nouveau-Brunswick a fait suite aux plaintes provenant essentiellement de résidants de Saint-Jean au sujet de la New Brunswick Telephone Company[40]. Entre 1904 et 1910, la filiale de Bell avait acheté un certain nombre de compagnies de téléphone indépendantes, accroissant ainsi sa domination sur l'industrie et, dans l'optique des municipalités, rendant encore plus pressant le besoin d'une réglementation articulée face à l'érosion de la concurrence.

La PUC a tenu sa première audience sur la tarification en 1911, laissant au second plan la question de la base

de tarification pour évaluer plutôt si les taux étaient « raisonnables », étant donné que c'était ce dernier critère – et non le premier – qui était stipulé dans la loi. L'organisme accepta les taux présentés par les compagnies de téléphone en 1912, à une exception près (Armstrong et Nelles, 1986, p. 281). Il ressort clairement des premières décisions de la PUC que celle-ci considérait que les intérêts des consommateurs et des investisseurs coïncidaient. Ainsi, le président de la régie déclarait, en 1920, à peu près ce qui suit :

> Tandis que le meilleur élément d'actif que puisse avoir une entreprise de services publics est un public satisfait, l'inverse est aussi vrai, c'est-à-dire que le public ne peut pas s'attendre à un bon service à moins de payer des tarifs suffisants. Les intérêts véritables d'une entreprise de services publics et les intérêts véritables du public sont identiques ... le public doit être prêt à offrir à l'entreprise de services publics une somme suffisante pour réaliser son travail et pour obtenir un rendement raisonnable sur son investissement[41].

Ainsi, l'organisme du Nouveau-Brunswick a pu offrir aux investisseurs privés le même genre de protection qu'en Nouvelle-Écosse, bien qu'il n'ait pas mis en place la même réglementation détaillée, fondée sur la base de tarification, que l'on retrouvait dans la province voisine.

Pendant toute cette période, les dispositions de la loi habilitante continuèrent à mettre principalement l'accent sur la responsabilité de la PUC de voir à ce que les taux ne soient pas déraisonnables, insuffisants ou discriminatoires. Même la loi révisée de 1927[42] ne fait aucune mention du pouvoir de déterminer une base de tarification. Néanmoins, la norme du coût de reconstitution est apparue ici également. En 1927, la Cour suprême du Nouveau-Brunswick a affirmé qu'elle avait « définitivement établi » que le coût de reconstitution, et non le coût original, était le critère le plus approprié pour déterminer la valeur du service[43]. Peu de temps après, la régie des services publics du Nouveau-Brunswick témoignait du fait qu'elle utilisait cette norme :

> C'est un principe établi que l'évaluation doit être faite au moment de la détermination des tarifs et qu'il faut alors tenir compte du coût de « reconstitution à neuf » moins la dépréciation observée de la centrale électrique de la compagnie qui est utilisée et utile pour rendre des services[44].

Mais cela n'a pas empêché les tribunaux de reconnaître d'autres méthodes d'évaluation que la régie, dans certaines circonstances, jugea plus appropriées[45].

La Cour suprême du Nouveau-Brunswick a ultérieurement confirmé que la PUC avait eu raison de faire preuve d'une certaine souplesse en regard de la question de l'inflation. Ainsi, en 1949, la Cour suprême a jugé que l'on pouvait appliquer la norme de l'investissement prudent étant donné qu'il serait fallacieux d'établir une base de tarification en fonction du nouveau coût de reconstitution moins la dépréciation à un moment où les prix étaient anormalement élevés[46].

L'Alberta

L'Alberta fut la troisième province où est apparu assez tôt (1915) un organisme de réglementation chargé d'exercer une surveillance sur les entreprises privées de services publics[47]. La régie albertaine a appliqué essentiellement la norme de l'investissement prudent fondée sur le coût historique[48]. Cette norme a pu prévaloir parce que la loi de réglementation fut adoptée à une époque où tant la province que ses entreprises de services publics étaient de création relativement récente. Il s'avérait donc assez facile de déterminer l'investissement effectif. Lorsqu'il s'écoule une longue période entre la création d'une entreprise de services publics et l'entrée en vigueur de la réglementation, il est plus difficile de dire avec certitude s'il y a eu gonflement du capital sans faire une évaluation détaillée de l'investissement effectif.

La régie albertaine, comme celle de la Nouvelle-Écosse, a réussi à arbitrer des renégociations difficiles entre certaines municipalités et les entreprises de services publics qui les desservaient. Par exemple, la Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Company, qui desservait Calgary par le biais d'une filiale, la Calgary Gas Company, a connu de sérieux problèmes contractuels avec cette ville entre 1916 et 1921. La ville a contesté les droits de concession de l'entreprise, mais la Cour d'appel et la Cour suprême ont jugé que ces droits s'étendaient sur tout le territoire de la ville[49]. En 1920, la compagnie a demandé l'autorisation d'augmenter ses tarifs (un dividende de 2 % avait été versé en 1917 et 1918, mais aucun en 1919, 1920 et 1921). Devant l'impossibilité d'en venir à un accord, la question fut renvoyée à la régie des services publics de l'Alberta. Celle-ci accepta de porter le prix de 35 à 48 cents par million de pieds cubes pour la consommation domestique. La régie jugea que la compagnie avait droit à un rendement de 8,5 % sur l'ensemble du capital investi, lequel était estimé à 6 350 000 $[50]. Bien que l'entreprise évaluait ses biens à 10 864 034 $, l'augmentation accordée était suffisante pour couvrir les frais d'intérêts et pour rétablir son crédit auprès des détenteurs de débentures. Le tableau 5-7 fait voir l'évolution du cours des débentures de la Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Company sur le marché de Londres et l'écart entre le rendement de ce titre et celui des valeurs de premier ordre sur ce marché entre 1917 et 1924. L'écart observé est le reflet du risque perçu par les investisseurs. Durant la crise qui marqua la renégociation des modalités du

Tableau 5-7

Prix et rendement des débentures de la Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Company, 1917-1924

	Prix moyen des débentures de la CWNG[1]	Rendement réalisé sur les débentures	Rendement sur les valeurs de premier ordre	Écart
	£	En pourcentage		
1917	77,44	6,46		
1918	77,38	6,46	4,20	2,26
1919	74,44	6,72	4,80	1,92
1920	59,50	8,40	5,50	2,90
1921	42,75	11,70	4,90	6,80
1922	58,50	8,55	4,40	4,15
1923	72,50	6,90	4,50	2,40
1924	75,50	6,62	4,30	2,32

1 Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Company.

SOURCE de Zoete, *The de Zoete Equity Gilt Study: A Study of the Relative Performance of Equity and Fixed Interest Investment from 1919 to 1984*, trentième édition annuelle, Londres, de Zoete and Bevan, janvier 1985, p. 22; et le rapport annuel de 1925 de la International Utilities Corporation, tel que cité dans Houston, *Annual Financial Review*, Toronto, 1925.

contrat, cette prime augmenta, mais l'écart revint à son niveau traditionnel après que la régie eut fait connaître sa décision.

La régie de l'Alberta a aussi eu recours à une norme de l'investissement prudent dans le cas de la concession exclusive de distribution du gaz que détenait la Northwestern Utilities à Edmonton. Cette compagnie se vit accorder un rendement net de 10 % après déduction des frais d'amortissement, de la provision pour épuisement et des dépenses d'exploitation[51].

Ainsi, la régie de l'Alberta a adopté assez tôt une norme qui permettait aux entreprises privées de services publics de recevoir un rendement équitable sur la juste valeur de leurs immobilisations, et qui a rendu possible la renégociation des contrats en vigueur.

Conclusion

Le problème que posent les contrats de concession *ex ante* pour la réglementation des monopoles naturels réside dans la difficulté d'en renégocier les modalités. En raison de la nature même des services publics, le nombre de participants à l'arrangement initial a rapidement diminué. Or, les investissements dans ce secteur sont caractérisés par une durée relativement longue et des possibilités de transfert réduites, ce qui rend coûteux un éventuel échec du contrat de concession. Le fait que les organes législatifs au Canada aient la possibilité d'exproprier sans indemnisation signifie qu'ils peuvent être portés à recourir plus souvent à l'entreprise publique comme moyen d'internaliser le problème du non-fonctionnement du modèle contractuel que dans un pays comme les États-Unis où des contraintes furent imposées à la capacité des États d'exproprier au cours du processus de renégociation.

Le tribunal de réglementation moderne, avec les larges pouvoirs dont il dispose en matière de tarification, est apparu aux États-Unis en réponse aux problèmes de renégociation complexes qui se posaient dans le secteur des services publics. Comme il ressort du présent chapitre, cette formule a aussi été adoptée au Canada et, dans le cas de trois provinces, elle semble avoir réussi à dénouer l'impasse de la renégociation des contrats de concession. Mais tous les gouvernements n'ont pas fait appel à ce genre de tribunal de réglementation. En fait, son avènement tient davantage de l'exception que de la règle et, comme il est démontré au chapitre 4, le fait qu'on y ait eu recours au niveau fédéral n'a pas permis d'éviter une crise de la réglementation dans l'industrie des chemins de fer au cours de la Première Guerre mondiale. Dans les chapitres qui suivent, nous décrivons les divers types de contrats de réglementation qui sont apparus dans le secteur des services publics à mesure que l'État fédéral et les provinces ont eu à affronter des problèmes de renégociation en regard des services d'eau, de gaz, d'électricité, de téléphone et de transport en commun.

6 L'évolution du contrat de réglementation au dix-neuvième siècle

Au Canada, les municipalités ont commencé au dix-neuvième siècle à passer des contrats avec des entreprises privées pour la prestation de services publics dans trois secteurs : les réseaux centralisés de distribution d'eau, les réseaux de distribution du gaz et les réseaux de transport en commun en région urbaine. Dans chaque secteur, ces ententes ont débuté avec des contrats de concession *ex ante*, c'est-à-dire des contrats d'une durée déterminée dont les modalités, établies au début, s'appliquaient fermement pour toute la durée du contrat. Chaque contrat a donné lieu à des problèmes différents.

C'est dans le cas des réseaux d'aqueduc que l'État a eu le plus de difficulté à réviser le contrat de réglementation de manière qu'il permette de répondre aux besoins en eau, fort divers, des nouveaux centres urbains du Canada et, conformément à l'hypothèse présentée au chapitre 2, la solution adoptée – un peu par défaut – fut de recourir à l'entreprise publique. Dans le cas des installations de gaz, la solution aux exigences croissantes de l'État lors de la renégociation des contrats fut de recourir à une réglementation volontaire. Dans le secteur du transport en commun, on a maintenu le contrat de concession *ex ante* en lui ajoutant certaines modalités – quoique limitées – de révision périodique. La crise qui a provoqué la transformation en profondeur du contrat de réglementation utilisé dans ce secteur n'est survenue qu'au moment de la Première Guerre mondiale, alors que sévissait l'inflation. Chacune de ces industries est examinée, tour à tour, dans le présent chapitre.

Éventuellement, trois cadres de réglementation différents sont apparus. Mais dans aucun des cas, on a assisté à la formation d'un organisme de réglementation indépendant comme celui qui devait apparaître au vingtième siècle, car les conditions qui auraient permis l'émergence de cette institution n'existaient pas encore. Par ailleurs, ce n'est que dans un seul des trois secteurs que le contrat de concession initial a été maintenu. Le problème d'ordre contractuel était tout simplement trop complexe pour cet instrument simple, sauf dans certaines circonstances très précises.

La municipalisation des services d'aqueduc

Au milieu du dix-neuvième siècle, Montréal et Toronto étaient devenues les deux régions métropolitaines dominantes du Canada. La distribution de l'eau à l'aide de réseaux d'aqueduc centralisés fut, au début, laissée à l'initiative de l'entreprise privée. Mais cette situation n'a pas duré. D'abord Montréal et, par la suite, Toronto optèrent pour un réseau public à la suite d'un échec de la formule contractuelle. Contrairement à la situation qui avait mené à la nationalisation dans le secteur ferroviaire, cet échec n'était pas associé au comportement opportuniste de l'une des parties. Il est plutôt imputable à des causes externes et à l'incapacité des pouvoirs publics de mettre au point un système de tarification – et d'imposition – optimal permettant de tenir compte des effets externes. Le problème de la tarification aurait pu être résolu, comme il l'a été plus tard, par l'imposition d'une taxe d'eau à tous les propriétaires. Toutefois, les pouvoirs publics ont fait face à une contrainte lorsqu'il s'est agi de recourir à leur pouvoir de taxation au profit d'une entreprise privée de services publics, même si celle-ci avait passé un contrat avec l'État pour fournir un service public jugé nécessaire. En partie, cette situation peut être attribuée à l'immaturité du système politique qui n'avait pas encore opéré un transfert de pouvoirs adéquat, en matière de fiscalité, des provinces aux administrations municipales.

Les réseaux modernes de distribution d'eau présentaient deux avantages pour les villes canadiennes. Premièrement, ils offraient un approvisionnement continu en eau pour remplacer les puits qui commençaient à s'épuiser ou à présenter des risques pour la santé; deuxièmement, ils permettaient d'approvisionner les bouches d'incendie pour lutter contre le danger toujours présent du feu. Des incendies majeurs eurent lieu à Winnipeg en 1875, à Ottawa en 1900 et à Toronto en 1904. Le grand incendie de Chicago de 1871 constitue l'exemple le plus frappant de la vulnérabilité des bâtiments de bois des villes nord-américaines du dix-neuvième siècle à la propagation rapide des flammes. Pour ces deux raisons, mais principalement à cause des risques d'incendie, des municipalités comme Toronto, Montréal et Winnipeg ont passé des contrats avec des entreprises privées pour faire construire des réseaux de distribution d'eau.

Contrairement à l'accent mis ultérieurement sur le contrôle des tarifs demandés par les détenteurs de monopoles naturels, les premières concessions dans ce secteur insistaient davantage sur la qualité du service, car, au début, les réseaux d'aqueduc ne disposaient pas d'un grand pouvoir monopolistique. Les puits de même que les citernes qui

circulaient dans les rues faisaient concurrence aux réseaux centralisés de distribution d'eau et limitaient le rendement financier qu'ils pouvaient espérer obtenir. En fait, le rendement était si incertain qu'il était parfois impossible de trouver des entreprises privées prêtes à construire et à exploiter de tels réseaux. En 1845, la ville de Québec procéda à un appel d'offres auprès du secteur privé pour la construction d'un réseau d'approvisionnement en eau; en 1850, Hamilton faisait de même. Dans l'un et l'autre cas, les perspectives de bénéfices n'ont pas été suffisamment alléchantes pour attirer des soumissionnaires (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 31 et 32).

En 1842, Toronto accorda une concession privée à la Toronto Gas, Light, and Water Company, une entreprise mise sur pied par Albert Furniss, qui était également propriétaire de la concession de distribution du gaz à Montréal. Celui-ci avait demandé à la ville de lui garantir le versement de six livres (6 £) par réverbère pour 100 réverbères, ainsi que l'octroi d'une charte qui lui permettrait de creuser dans les rues publiques. Il offrit également de construire un réseau de distribution d'eau si la ville lui garantissait le versement de 250 £ par année pendant 21 ans pour cinq bouches d'incendie. Les assureurs de la ville promirent de défrayer la moitié des coûts annuels du réseau de bouches d'incendie pendant cinq ans (Jones et McCalla, 1979, pp. 302 et 303).

Au début, l'exploitation des réseaux de distribution d'eau comportait des risques. Une entreprise locale qui avait acheté la compagnie de Furniss à Toronto fit faillite en 1853 et le réseau fut repris par l'entrepreneur de Montréal. Dans les années 1860, une autre entreprise, la Metropolitan Gas and Water Company, échoua et le réseau revint encore une fois entre les mains de Furniss. Ce n'est qu'en 1872 que la ville de Toronto acheta finalement l'actif de l'entreprise de la succession de Furniss (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 17 et 18).

La même transition d'un monopole privé à un réseau public de distribution d'eau eut lieu à Montréal. Le premier réseau de conduites d'eau de Montréal a été mis en exploitation en 1801 par la Company of Proprietors of the Montreal Water Works, entreprise fondée par James Frobisher qui avait acquis une renommée dans le commerce des fourrures (Armstrong et Nelles, 1986, p. 12). Au cours des années 1840, les autorités de Montréal devinrent de plus en plus préoccupées par les dommages croissants causés par les grands incendies et envisagèrent les avantages que pouvait offrir un réseau de distribution d'eau appartenant à la municipalité. Le réseau privé fut alors offert en vente à la ville et cette dernière obtint l'approbation législative de procéder à la transaction en 1843; ce n'est toutefois qu'en 1845 que l'acquisition eut lieu.

Toronto et Montréal ne sont pas les deux seules villes qui aient commencé avec un réseau de distribution d'eau privé pour ensuite passer à l'entreprise publique. Vancouver, Calgary et Winnipeg ont aussi conclu initialement des contrats avec des compagnies privées, mais celles-ci avaient été expropriées au tournant du siècle. Ainsi, même si, au départ, on a préféré conclure des contrats avec le secteur privé pour l'approvisionnement en eau[1], cette situation n'a pas duré.

La nature de l'instrument de réglementation peut changer pour un certain nombre de raisons. Les imprévus peuvent être si nombreux qu'ils entraîneront l'échec du contrat de concession et rendront nécessaire l'internalisation afin de régulariser la renégociation. Il peut aussi y avoir comportement opportuniste de la part de l'État, ce qui en fait un partenaire peu fiable, ou encore de la part des entreprises, ce qui rend la tâche de l'État tellement difficile qu'il est alors porté à choisir une société publique, malgré ses imperfections, comme solution de rechange à un système de réglementation qui ne fonctionne plus. Aucune de ces explications n'est toutefois très convaincante dans le cas des réseaux de distribution d'eau. L'expérience de Toronto permet d'illustrer pourquoi les raisons du choix de l'entreprise publique peuvent se trouver ailleurs.

Les désaccords entre la ville de Toronto et l'entreprise de Furniss débutèrent presque immédiatement. Des conflits surgirent au sujet de la perturbation des rues de la ville par Furniss, de la pression requise dans les conduites d'eau pour lutter contre les incendies et de la qualité de l'eau, car la ville avait installé en 1845 une sortie d'égout près de la prise du réseau d'approvisionnement en eau. La croissance de la ville posait le problème de plus pressant : elle rendait nécessaire l'expansion du système et la construction de nouveaux réservoirs pour assurer une plus forte pression aux bouches d'incendie. Une telle entreprise s'avérait toutefois coûteuse et la ville eut de la difficulté à accepter les augmentations de prix requises. En 1868, la compagnie de distribution d'eau renégocia le contrat des bouches d'incendie à un prix de 5 000 $, alors qu'il était de 1 000 $ antérieurement. En 1870, la ville eut recours à l'arbitrage, mais le montant fut porté à 6 750 $ par année (Jones et McCalla, 1979, pp. 304 et 314).

Bien qu'il y ait eu des différends, ils ne semblent pas avoir été suffisamment sérieux pour qu'on leur attribue l'échec du contrat de concession *ex ante*. On semble avoir adopté une procédure d'arbitrage acceptable vers la fin des années 1860, du moins pour ce qui est de la détermination du prix de l'approvisionnement des bouches d'incendie. Il n'y a pas eu non plus d'échec fondamental dans le contrôle des tarifs

demandés par les réseaux de distribution d'eau et de gaz. Pendant toute cette période, les villes ont réglementé de façon continue les services de distribution du gaz et d'eau par le biais des contrats passés avec les entreprises privées. En raison des besoins au chapitre de la protection contre les incendies, de l'éclairage des rues et des bâtiments publics, la ville était souvent le plus important client de l'entreprise de services publics. Elle offrait alors une certaine protection aux clients du secteur privé en précisant dans son contrat avec l'entreprise de services publics le prix maximum que cette dernière pouvait exiger.

Il est vrai que la transition vers la propriété publique des réseaux de distribution d'eau a pu être déterminée, dans une certaine mesure, par l'évolution de la capacité financière des municipalités. Alors qu'on a envisagé un réseau municipal à Toronto tant au début que par la suite, les considérations d'ordre financier ont joué un rôle important dans la décision de s'en remettre à un monopole privé. En 1840, lorsque le contrat de la distribution d'eau a été accordé pour la première fois, la ville de Toronto était incertaine de pouvoir trouver les fonds nécessaires sur les marchés financiers de Londres pour la construction d'un réseau d'aqueduc. Au bout du compte, les coûts assumés par la ville en marge du projet de Furniss n'ont représenté que 6 % des coûts d'immobilisation qui avaient été prévus dans l'hypothèse où le projet aurait été réalisé par l'administration municipale. Dans les années 1850, la ville venait tout juste de recevoir la permission de construire un réseau municipal de conduites de gaz lorsque la crise de 1857 survint et réduisit sérieusement sa capacité d'emprunt (Jones et McCalla, 1979, pp. 304 et 312). Mais l'augmentation du pouvoir d'emprunt de Toronto qui a accompagné la croissance démographique n'était qu'une condition nécessaire – et non suffisante – pour l'établissement d'une entreprise publique dans ce domaine. Même si la capacité financière constituait un facteur important, nous devons nous demander pourquoi il y a eu municipalisation dans le cas de ce service et non dans d'autres cas.

Il est également difficile d'imputer la prise en charge par les municipalités des réseaux de distribution d'eau à un comportement opportuniste. L'opportunisme n'a pas joué un grand rôle d'un côté comme de l'autre lors de la renégociation des contrats. À Toronto, Furniss n'a pas adopté de stratégie visant à rendre difficile un éventuel rachat, comme allaient le faire près de 60 ans plus tard les barons des réseaux de tramways à Vancouver, Winnipeg et Montréal. En fait, Furniss était tout à fait disposé à vendre ses installations à des entrepreneurs locaux, ce qu'il a fait à deux reprises, en 1851 et en 1858, pour devoir ensuite reprendre possession du réseau lorsque les nouveaux propriétaires firent faillite. Il a aussi offert de vendre le réseau à la ville de Toronto en 1854 et 1856 lorsque s'est posée la question de la propriété municipale (Jones et McCalla, 1979, p. 307). En échange, les milieux politiques lui ont accordé une protection considérable contre la concurrence d'un réseau appartenant à la municipalité. Tant en 1857 qu'en 1872, la loi permettant la création d'un réseau municipal précisait que l'entreprise privée devait être rachetée avant que ne débute l'exploitation du réseau public. Lorsque la ville mit fin aux pourparlers de rachat avec la société privée en 1873, les contribuables rejetèrent un règlement qui aurait permis à la ville de financer son propre réseau d'aqueduc, décision qui fut interprétée comme voulant dire que les électeurs souhaitaient que la ville s'entende avec l'exploitant privé. Enfin, il faut souligner que le prix d'achat qui fut éventuellement convenu n'avait pas un caractère spoliateur. Bien que les installations aient été évaluées à 186 500 $, les parties ont convenu d'un prix de 220 000 $ (Jones et McCalla, 1979, pp. 318 et 320). La différence traduisait la valeur de la concession, comme il se devait pour que tous les droits fassent l'objet d'une juste indemnisation.

Même si la transition vers l'entreprise publique dans le cas des réseaux de distribution d'eau n'a pas donné lieu au genre d'opportunisme que l'on a observé dans le cas des chemins de fer, elle a résulté du non-fonctionnement du mécanisme contractuel, comme l'indiquent les discussions qui ont marqué la transition. L'État s'est montré incapable de mettre au point un système de prix qui tenait compte des effets externes du réseau d'aqueduc. La pression aux bouches d'incendie dépendait de la taille des réservoirs et de la résistance des tuyaux. Un réseau adéquat pour la lutte contre les incendies pouvait s'avérer trop coûteux pour les seuls besoins domestiques. Une mauvaise évaluation de l'élasticité de la demande pouvait laisser l'entreprise avec un nombre de clients moindre que ce qui avait été prévu au moment de la signature du contrat. Plus important encore, les ménages qui n'étaient pas reliés au réseau d'alimentation mais qui étaient situés à proximité des bouches d'incendie profitaient des avantages de la protection contre le feu. Comme les exploitants privés ne pouvaient pas récupérer entièrement la valeur des effets externes ainsi engendrés, il leur était difficile d'offrir une capacité optimale[2]. Ils ont donc construit des réseaux qui étaient essentiellement axés sur les besoins domestiques, sans fournir la pression plus forte qui était nécessaire pour la lutte contre les incendies.

Les autorités municipales auraient pu résoudre le problème en versant à l'entreprise une rémunération suffisante pour les bouches d'incendie et en imposant une taxe pour couvrir ces déboursés. Mais une taxe d'application générale aurait alors été discriminatoire à l'égard de la grande majorité des contribuables qui ne bénéficiaient pas de l'approvisionnement en eau. Il a d'ailleurs fallu un certain temps avant que soit inclus dans les chartes municipales le pouvoir d'imposer

des taxes à caractère non universel. Enfin, on aurait pu obliger les propriétaires qui le pouvaient à se raccorder au réseau de distribution d'eau, étant donné qu'un tarif forfaitaire s'appliquait et que l'utilisation d'eau ne faisait pas l'objet d'un contrôle, en règle générale. Mais les autorités provinciales n'étaient pas disposées, au début, à accorder un tel pouvoir coercitif, même à des entreprises appartenant aux municipalités. Ainsi, l'échec qui s'est produit dans ce secteur est attribuable au processus politique qui a mis du temps à accorder les pouvoirs nécessaires aux municipalités.

Lorsque Montréal a demandé, en 1843, l'autorisation d'acheter le réseau privé d'aqueduc, l'assemblée législative a insisté pour mettre comme condition que la taxe d'eau ne soit pas imposée aux ménages qui n'étaient pas desservis, et la ville s'est vue refuser le pouvoir d'obliger les propriétaires à se raccorder au réseau[3]. Si la ville rencontrait des problèmes dans l'établissement d'une structure de tarification optimale, la chose s'avérait encore plus difficile pour une entreprise privée.

Le même problème d'établissement des prix s'est posé à Toronto. Lorsque le conseil municipal de cette ville a débattu des problèmes associés à l'approvisionnement en eau par le concessionnaire privé en 1853, la possibilité d'accorder à la compagnie le droit de percevoir des droits de tous les propriétaires a été envisagée mais ne fut pas retenue. L'importance de ce pouvoir a été mise en relief dans la loi adoptée par la province en 1857 pour autoriser la construction d'un réseau municipal d'aqueduc; cette loi précisait que la ville ne pouvait percevoir une taxe d'eau d'application générale avant d'avoir racheté l'entreprise privée[4]. Ce pouvoir général d'imposition était considéré comme essentiel au succès financier d'un réseau d'approvisionnement en eau. Les mêmes modalités figuraient dans une loi ultérieure de 1872 qui a mené à l'acquisition du réseau privé par la ville de Toronto[5].

Toronto et Montréal n'ont pas été les seules municipalités où s'est posé un problème au niveau de l'établissement des prix. À Winnipeg, une concession exclusive pour la distribution d'eau fut accordée, en 1880, à une entreprise privée pour une période de 20 ans. La raison principale pour laquelle la ville s'est intéressée à un réseau d'aqueduc était le risque d'incendie. En échange de la concession, l'entreprise devait installer des bouches d'incendie et fournir gratuitement à la ville, dans la pleine mesure de ses ressources et de la puissance de son réseau, toute l'eau nécessaire pour l'extinction des incendies (Artibise, 1975, pp. 208 et 209).

L'insatisfaction s'est manifestée en 1886 au sujet de la capacité du réseau à servir à la lutte contre les incendies, mais on constata que l'entreprise respectait ses obligations en vertu du contrat de concession. La ville n'avait à toute fin pratique d'autre choix que de contribuer elle-même à l'expansion du réseau. La compagnie offrit de s'en charger si le conseil municipal rendait obligatoire le raccordement au réseau[6]. Les autorités de la ville n'étaient pas disposées à le faire parce qu'elles n'avaient pas le soutien politique requis. Lorsqu'un projet d'établissement d'un réseau d'aqueduc municipal fut présenté aux électeurs de Winnipeg en 1892, il rencontra l'opposition d'une majorité d'électeurs (Artibise, 1975, pp. 210 et 211). Ce n'est qu'en 1898 que la ville de Winnipeg put finalement racheter l'entreprise[7].

À l'insistance de la Fire Underwriters Association, l'administration municipale procéda à la construction d'un réseau à haute pression, en 1905, pour desservir le centre-ville. Le coût de ce réseau fut défrayé par une taxe spéciale prélevée sur les propriétés protégées. Ainsi, le problème de la détermination d'un tarif approprié pour les services rendus n'a été résolu qu'avec le recours au pouvoir de taxation de la municipalité à la suite de la municipalisation. Les problèmes de taxation et de tarification ont été particulièrement délicats à Winnipeg où, même en 1905, seulement 60 % des ménages étaient raccordés au réseau de distribution d'eau (Artibise, 1975, p. 350, note 27).

Le choix de l'entreprise publique était donc étroitement lié à un problème de bien public ou de tarification en fonction des effets externes. D'importants effets indirects, comme l'amélioration de l'hygiène et la protection contre l'incendie, découlaient de la création d'un réseau de distribution d'eau. Toutefois, l'élaboration d'un système de prix lié à la fiscalité, qui aurait permis de transférer suffisamment de fonds à l'entreprise privée de services publics pour qu'elle mette en place les installations requises, dépassait les possibilités de l'État. En fait, ce fut cette contrainte, plutôt que le comportement opportuniste de l'une des parties lors de la négociation, qui a entraîné l'adoption de réseaux municipaux d'aqueduc dans les deux villes.

La raison de cet échec n'est pas claire, puisque diverses voies de solution s'offraient. La loi aurait pu obliger les propriétaires à se raccorder au réseau privé. On aurait pu percevoir une taxe fixe de tous les propriétaires et en verser le produit à la compagnie, dans le cadre d'un système de tarification à deux volets. Peut-être était-ce simplement que les valeurs de l'époque ne permettaient pas de recourir, au profit d'une entreprise privée, à ce qui était alors considéré comme un pouvoir extraordinaire. Il est toutefois plus probable que la coercition inhérente dans une telle mesure exigeait en contrepartie certaines assurances à l'effet que les prix payés soient équitables. Sans contrainte, les propriétaires pouvaient éviter de payer en n'achetant pas le service. En imposant une contrainte, il fallait une institution qui garan-

tisse des prix équitables. Dans les années 1850, l'infrastructure juridique nécessaire à l'apparition des régies de réglementation n'était pas encore en place. Le processus de création des organismes de réglementation a débuté dans la seconde moitié du siècle dernier aux États-Unis, lorsque les tribunaux ont rendu des décisions au sujet de ce que l'État pouvait réglementer. Il a toutefois fallu de 20 à 40 ans avant que les conditions préalables au fonctionnement efficace de régies gouvernementales comme arbitres des contrats puissent apparaître. À l'époque, les municipalités canadiennes qui voulaient reformuler les contrats de réglementation passés avec des enterprises privées exploitant des réseaux d'aqueduc ne disposaient pas de ces mécanismes de réglementation. Par conséquent, le besoin d'une certaine forme de contrôle politique sur la tarification a entraîné le choix de la municipalisation, en raison du pouvoir de contrainte qui y était associé et parce que le système politique offrait un mécanisme de règlement des différends en matière d'équité.

La réglementation volontaire dans l'industrie du gaz

Dans certains cas, la réglementation peut être mise en place sans le recours à un organisme public pour négocier un contrat avec le monopoleur. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, lorsque le nombre d'usagers est suffisamment restreint, ceux-ci peuvent souvent se charger de la négociation du contrat. C'est ce qui s'est produit dans l'industrie du gaz à Toronto et Montréal. Dans les deux cas, une entreprise coopérative a été formée pour empêcher que les tarifs du gaz soient exorbitants, sans qu'il soit nécessaire de recourir à un tribunal de réglementation indépendant comme celui que l'on connaît de nos jours.

Les premiers contrats de réglementation dans cette industrie et ailleurs se sont révélés d'une gestion difficile parce qu'ils n'offraient pas à l'État la possibilité d'en renégocier les modalités en cours de route. En règle générale, il y avait renégociation uniquement lorsque la croissance du marché obligeait l'entreprise à demander une modification de sa charte pour être en mesure de satisfaire ses besoins nouveaux en capitaux ou lorsque des événements imprévus entraînaient une faillite. Il existait une autre possibilité, la formule à échelle mobile que nous avons décrite précédemment, mais elle était assez peu fréquemment utilisée. Un exemple à cet égard nous est fourni par l'évolution du processus de réglementation dans l'industrie du gaz à Toronto[8].

Tant à Montréal qu'à Toronto, on a assisté à l'apparition d'une entreprise coopérative comme moyen de résoudre le problème d'ordre contractuel qui se posait, en réaction aux mêmes facteurs. La Montreal Gas Light Company fut mise sur pied par A. Furniss en 1836. Cette société négocia avec la ville son premier contrat pour l'exploitation de réverbères en 1841. Mais, au milieu des années 1840, un certain mécontentement s'est manifesté au conseil municipal au sujet de la structure tarifaire. Bien que Furniss ait offert de vendre son entreprise, il y avait peu d'appui au sein du public pour une intervention dans un service qui profitait principalement à des personnes bien nanties. Une nouvelle société privée fut alors formée, la New City Gas Company, dont la charte précisait qu'aucune personne ne pouvait détenir plus de 500 actions ni exercer plus de 20 droits de vote[9]. L'entreprise de Furniss fut rachetée peu de temps après par cette nouvelle société.

À Toronto, la Consumer's Gas Company reçut, en 1848, une concession perpétuelle mais non exclusive pour la fourniture du gaz dans cette ville. L'entreprise prenait la forme d'une coopérative d'actionnaires destinée à faire concurrence à la Toronto Gas, Light and Water Company, qui appartenait à Furniss. Afin de permettre le rajustement automatique des tarifs en fonction du coût de revient, la charte de la compagnie interdisait à celle-ci de verser des dividendes de plus de 10 %. Dans l'année qui suivit sa création, la Consumer's Gas Company fit l'acquisition de la compagnie de Furniss. En 1850, elle avait 369 clients et 300 actionnaires.

L'histoire de la Consumer's Gas à Toronto illustre que, même dans ce cas, la renégociation a exigé une modification progressive de la formule de réglementation. Sur une période de 50 ans, le contrat de réglementation – qui avait d'abord été rédigé dans le but de limiter les dividendes – fut modifié pour régir les bénéfices; il donna lieu à des tiraillements en ce qui concerne la définition du ratio d'endettement optimal, et achoppa presque sur la question de déterminer la mesure dans laquelle les dépenses d'entretien pouvaient englober le remplacement du matériel en plus des réparations. Néanmoins, le processus de renégociation n'a pas échoué, ni abouti à la propriété publique, comme ce fut le cas plus tard pour les services d'électricité et de tramways à Toronto.

Tant le contrat à échelle mobile que la menace de la concurrence ont contribué à faire baisser rapidement les tarifs de la Consumer's Gas à la suite des spectaculaires diminutions de coûts enregistrées. La première menace de la venue d'un concurrent remonte à 1851, alors qu'un groupe d'actionnaires dissidents demanda au gouvernement de la province du Canada une nouvelle charte pour constituer la Metropolitan Water and Gas Company[10]. La Consumer's Gas ramena son taux de 5 $ le million de pieds cubes en 1849 à 3 $ en 1855, après une brève baisse à 2,50 $ en 1854.

Pendant toute cette période, la municipalité a continué d'être un important acheteur de gaz et, par une négociation serrée, joua un rôle régulateur en regard des bénéfices de l'entreprise. Lors des dépressions économiques, comme au début des années 1860, les réverbères à gaz étaient débranchés. La consommation privée avait également une élasticité-revenu élevée. Après la crise du début des années 1860, la production de gaz à Toronto n'a dépassé son niveau de 1860 qu'en 1870. La compagnie de gaz détenait un monopole mais n'avait pratiquement aucun pouvoir sur le marché. L'existence de produits de substitution comme le kérosène, dont la production au Canada augmentait rapidement avec la mise en valeur du gisement de Petrolia, et l'élasticité élevée de la demande de gaz par rapport au revenu au cours de la dépression des années 1860 ont exercé une influence régulatrice suffisante.

La seconde menace de l'entrée d'un concurrent est venue non du secteur privé, mais du secteur public. Au début des années 1850, l'*Ontario Municipal Act* fut modifiée pour permettre aux municipalités de construire leurs propres réseaux de distribution d'eau et de gaz, mais seulement avec l'approbation des deux tiers des contribuables. Lorsque la prospérité est revenue dans les années 1870, les bénéfices de la Consumer's Gas s'établirent, en moyenne, à plus de 10 % de la valeur comptable et les lacunes du contrat de réglementation – qui ne prévoyait qu'un plafond de 10 % sur les dividendes – devinrent évidentes. Aussi longtemps que les bénéfices et les dividendes sont demeurés inférieurs à 10 %, il n'y a eu aucune protestation de la part du public. Mais lorsque les bénéfices dépassèrent 10 % (bien que les dividendes soient restés au même niveau), il y eut un début d'agitation en 1874 en faveur d'un réseau municipal.

La compagnie s'adressa au gouvernement provincial pour obtenir une certaine protection et réussit à faire adopter une loi qui exigeait que les villes rachètent l'ensemble de l'actif d'une entreprise de gaz avant de pouvoir construire un réseau municipal. En vertu des restrictions contenues dans un projet de loi de 1877, la ville était tenue d'acheter de l'entreprise privée tous les droits, concessions, privilèges et servitudes, outre les installations elles-mêmes, avant de construire son propre réseau. La compagnie de gaz de Toronto a ainsi pu se protéger de la concurrence du secteur public. Comme elle possédait une concession perpétuelle, son expropriation aurait été très coûteuse car le prix à payer aurait dû inclure la valeur capitalisée des bénéfices futurs.

Au début des années 1880, la Consumer's Gas introduisa sur le marché un nouveau produit, le gaz à l'eau carburé, qui avait été mis au point par Lowe aux États-Unis. Le coût moyen du gaz tomba de 1,08 $ par million de pieds cubes en 1879 à 0,80 $ en 1885, et le tarif moyen fut réduit de 1,86 $ à 1,37 $. Les bénéfices demeurèrent toutefois supérieurs à 10 %.

La réaction des autorités municipales de Toronto prit deux formes. Premièrement, la ville chercha à stimuler la concurrence en encourageant le développement des services d'électricité. En 1884, le conseil municipal accorda une partie du contrat d'éclairage des rues à la Toronto Electric Light Company. Deuxièmement, elle amorça des négociations avec la compagnie de gaz en vue de fixer une limite aux réserves (bénéfices non répartis) que cette dernière pouvait maintenir. Un accord à cet effet n'intervint qu'en 1887, lorsque la Consumer's Gas demanda à l'assemblée législative de l'Ontario la permission d'accroître son capital-actions de 1 à 2 millions de dollars. Dans les négociations qui suivirent la requête, la société a obtenu l'augmentation souhaitée, mais seulement après avoir accepté de mettre dans un fonds de réserve tous les fonds correspondant à la vente d'actions à un prix supérieur à la valeur au pair (Armstrong et Nelles, 1984, p. 198). Ce fonds ne pouvait dépasser la moitié du capital versé; le cas échéant, les tarifs devaient être abaissés afin de réduire le montant des réserves jusqu'au niveau maximum permis.

Même cette modification n'a pas donné satisfaction au public. En 1888, on se rendit compte que la Consumer's Gas avait contourné l'esprit du nouvel arrangement en se procurant par voie d'emprunt une partie des nouveaux capitaux requis, évitant ainsi que son fonds de réserve ne dépasse la limite stipulée[11]. La façon dont était stipulée la taille du fonds de réserve était inadéquate en l'absence d'une définition précise du ratio d'endettement de l'entreprise. Il s'agissait, encore une fois, d'une éventualité qui n'avait pas été prévue. En partie à cause de ce nouveau différend, la ville s'est subséquemment opposée au projet de la Consumer's Gas de commencer à produire de l'électricité (Armstrong et Nelles, 1986, p. 82). Elle a ainsi conservé la possibilité de réglementer ce secteur par le biais de la concurrence plutôt que par voie de contrat.

Le ratio d'endettement approprié n'a pas été la seule source de conflit entre la ville et l'entreprise. Le montant de l'excédent annuel qui était versé au fonds de réserve dépendait des coûts. La part des réserves d'entretien imputées comme coûts par la compagnie a aussi été à l'origine d'un désaccord. Celui-ci portait sur la possibilité que les réserves soient utilisées non seulement pour l'entretien, mais pour l'amélioration des installations, auquel cas elles devaient être considérées comme des dépenses d'immobilisation. L'utilisation des excédents d'exploitation à des fins d'investissement n'avait rien d'inhabituel, le Grand Tronc et le Canadien Pacifique ayant aussi adopté cette pratique. La distinction entre dépenses d'entretien et d'immobilisation

est souvent difficile à faire en pratique. Ainsi, la plupart des dépenses d'entretien contribuent à prolonger la vie du matériel. La distinction entre les deux revient donc à un choix arbitraire au sujet de la durée de la période où l'un cesse et l'autre commence. Compte tenu de la nature du contrat de réglementation dans le cas présent, ce problème a donné lieu à des divergences incessantes entre 1888 et 1891.

Le débat entre la ville et la société Consumer's Gas s'est poursuivi pendant toute la décennie 1890. L'urgence de procéder à la révision du contrat était atténuée par la concurrence croissante de l'électricité. Les possibilités qui s'offraient aux autorités de la ville étaient également limitées par le coût d'expropriation de la compagnie de gaz. Même si le capital investi dans l'entreprise n'était que de 2 millions de dollars, le vérificateur de la ville avait estimé que le coût de l'expropriation pourrait s'élever à 17 millions de dollars en raison de la concession perpétuelle que détenait la compagnie (Armstrong et Nelles, 1984, pp. 203 et 204).

Pendant tout ce temps, la compagnie était prête à renégocier le contrat. Elle offrit de lier le tarif du gaz au taux de dividendes ou de verser un pourcentage fixe des bénéfices à la ville. Mais le contrat ne fut révisé qu'en 1901, lorsque la compagnie demanda à nouveau que sa charte soit modifiée pour permettre une augmentation du capital autorisé. Éventuellement, la compagnie accepta de limiter son fonds de réserve à 1 million de dollars, en plus des primes touchées sur les actions. Mais plus important encore, la ville acheta des actions pour une valeur de 10 000 $ et obtint un représentant au conseil d'administration (Armstrong et Nelles, 1984, p. 212). Avec cette association, les relations se trouvèrent normalisées.

La Toronto Consumer's Gas Company a été l'un des rares succès au chapitre de la réglementation en Ontario, du moins en comparaison du sort qu'ont connu les sociétés Toronto Electric Light Company, Electric Development Company et Toronto Street Railway Company. Dans leur cas, la renégociation des contrats a mené à une prise de possession par les pouvoirs publics. Les raisons du succès dans le cas du gaz peuvent être attribuées à plusieurs facteurs. Premièrement, l'entreprise était partiellement protégée en raison de la concession perpétuelle qu'elle possédait[12]. Deuxièmement, le gaz n'a jamais été considéré comme un produit aussi essentiel que l'électricité, que ce soit pour les usages commerciaux ou l'éclairage domestique. Il est demeuré l'apanage des riches pendant une période beaucoup plus longue. Troisièmement, la concurrence de l'électricité et les contrats à taux progressifs ont contribué à faire baisser graduellement le prix du gaz. L'esprit vindicatif qui a caractérisé la renégociation des contrats dans les secteurs de l'électricité et des tramways, allant jusqu'à vouloir confisquer les excédents enregistrés antérieurement, ne s'est pas manifesté avec la même intensité dans le secteur du gaz.

Bien que l'entreprise ait eu une concession perpétuelle, il n'y a pas eu renégociation du contrat. Lorsqu'elle a voulu augmenter son capital-actions autorisé, elle a demandé que sa charte soit modifiée. Les clauses accordant les augmentations voulues au chapitre du capital s'accompagnaient habituellement d'autres dispositions visant à imposer de nouvelles restrictions à caractère réglementaire, car des concessions ont toujours été négociées lors de ces projets de capitalisation. Au cours des négociations, aucune des parties ne pouvait prendre de position extrême. L'expropriation était trop coûteuse pour les autorités municipales et la compagnie de gaz ne pouvait tout simplement pas se retirer des pourparlers et laisser le contrat sans révision car, dans une agglomération en croissance rapide, elle aurait connu de sérieux problèmes de service et aurait perdu la possibilité de réaliser des bénéfices additionnels. Enfin, le fait que la compagnie de gaz ait débuté essentiellement comme une coopérative d'usagers et qu'elle tirait une certaine fierté de cette tradition a sans aucun doute contribué à faciliter les compromis.

Les tramways et la réglementation par voie de contrat[13]

La première ère des tramways, survenue entre 1860 et le début des années 1890, fut celle des tramways hippomobiles. La réglementation s'opérait par le biais d'un contrat de concession *ex ante*. Ces contrats furent révisés puis, éventuellement, remplacés par le même type de contrat lorsque survint l'électrification des tramways dans les années 1890. Malgré les problèmes soulevés par le contrat de concession, ce mode de réglementation s'est avéré fructueux et, pour l'essentiel, la même formule fut utilisée au cours de la seconde ère de l'industrie des tramways, de 1890 à 1920[14].

Tant à Montréal qu'à Toronto, la négociation des premiers contrats pour les tramways hippomobiles eut lieu entre 1859 et 1861. À Montréal, trois groupes se disputaient la concession; celle-ci fut finalement accordée aux dirigeants de la Montreal and Champlain Railroad. En 1860, un entrepreneur anglais, qui construisait alors le réseau de tramways de Milwaukee, fit des démarches auprès des autorités de Toronto; un long débat sur les modalités de la concession se déroula pendant tout l'été de la même année et, après avoir enfin établi les conditions qu'on voulait inscrire dans la concession, les termes finals du contrat furent rédigés en mars 1861. Même si Toronto ne reçut que deux soumissions, les conditions proposées se rapprochaient de celles que Montréal s'était vue offrir dans un contexte plus concurrentiel[15].

Ces contrats de concession précisaient les rues à desservir, exigeaient l'approbation de la ville pour les plans de construction et imposaient aux compagnies certaines obligations en matière de pavage et d'entretien des rues. La concession de Montréal avait une durée de 40 ans; toutefois, après 20 ans, la ville pouvait racheter le réseau pour un prix à établir par voie d'arbitrage, auquel s'ajoutait une prime de 10 %. Le contrat de Toronto portait sur 30 ans et le prix d'acquisition à l'échéance devait être établi par voie d'arbitrage. Dans ce dernier cas, le contrat était automatiquement reconduit si l'option d'achat n'était pas exercée.

Les modalités de ces deux contrats démontrent que l'on se préoccupait davantage du service et de la sécurité du public que du contrôle de la rente monopolistique. Les perspectives de bénéfices semblaient incertaines au départ et il était difficile de prédire la valeur de la concession. La technologie était nouvelle, tout comme était imprécise l'étendue du marché, étant donné que la plupart des clients visés pouvaient choisir de marcher plutôt que de prendre le tramway. Il était donc peu important de restreindre les bénéfices. D'ailleurs, l'expérience des municipalités avec les réseaux de distribution d'eau ne semblait pas faire ressortir la nécessité d'une telle mesure. Bien que Montréal et Toronto aient soit municipalisé leur réseau d'aqueduc soit envisagé de le transférer à une entreprise publique vers 1860, une telle initiative visait à offrir un service optimal, et non à récupérer la rente économique.

La rentabilité des services de transport en commun pendant la dépression des années 1860 fut si peu reluisante que les pouvoirs publics ne modifièrent pas leur ordre de priorité à cet égard. Au milieu des années 1860, les dividendes furent suspendus à Montréal; en 1869, la Toronto Street Railway Company était mise en faillite. En outre, pour au moins une partie des années 1870 à Montréal, la City Passenger Railway dut subir la concurrence de compagnies d'omnibus qui exploitaient des itinéraires non couverts par la concession initiale[16].

Au départ, les plaintes du public au sujet des tramways ont porté essentiellement sur le service, la trop lente expansion des réseaux en regard de la croissance des villes et le respect des obligations concernant le pavage des rues. Graduellement, la question des bénéfices et des tarifs a pris de l'importance. Au cours de la dépression des années 1860, les autorités de Montréal avaient fait preuve de beaucoup de latitude en renonçant à certaines des modalités du contrat initial. Des prolongements prévus à l'origine furent remis à plus tard, tout comme furent reportées certaines obligations en matière de taxes et de pavage des rues. Toutefois, avec l'amélioration de la conjoncture au début des années 1870, Montréal a cherché non seulement à recouvrer ce qui avait été reporté, mais aussi à se tailler une part des recettes de ce qui devenait une exploitation de plus en plus rentable. La ville adopta un règlement exigeant un paiement annuel de 20 000 $, soit environ 12 % des recettes brutes. Tandis que la compagnie s'opposait à cette taxe, des négociations s'amorcèrent en vue de l'échéance de la concession en 1880. Aucun progrès n'avait été fait à cette date et la concession fut prolongée pour une période de cinq ans, sans qu'on en soit arrivé à une entente sur les nouvelles conditions financières. En 1885, un nouvel accord était conclu aux termes duquel la compagnie de tramways devait verser annuellement une somme de 1 000 $ pour les cinq premières années, avec une augmentation quinquennale pour éventuellement atteindre 5 000 $ au cours de la dernière période de cinq ans. La nouvelle entente, qui s'étendait sur une période de 25 ans, allait permettre à la City Passenger Railway Company de poursuivre ses activités jusqu'en 1910.

À Toronto, les rapports entre les autorités et la Toronto Street Railway Company se détériorèrent au cours de cette période. Les litiges incessants durant les années 1880 au sujet des obligations de l'entreprise au chapitre du pavage des rues se réglèrent généralement en faveur de la compagnie. Celle-ci échoua cependant dans sa tentative pour faire donner à la concession un caractère perpétuel. En 1886, une grève des opérateurs de tramways a suscité une grande animosité parmi le public à l'égard de la Toronto Street Railway Company. En 1890, les contribuables de la ville votèrent pour l'acquisition de la compagnie, comme ils en avaient le droit aux termes de la concession initiale. L'entreprise fut rachetée en 1891. La ville n'a pas exploité le réseau de tramways pendant très longtemps. Tant à Winnipeg qu'à Toronto, l'échéance de la concession des tramways hippomobiles coïncida avec l'apparition des nouveaux tramways électriques. Comme Winnipeg l'avait fait avant elle, Toronto négocia une concession pour la nouvelle technologie avec une société du groupe Mackenzie, après avoir reçu des soumissions d'un certain nombre de parties[17].

Le contrat *ex ante* a continué à servir dans ce secteur parce que le processus de négociation n'y avait pas dégénéré en une situation de marchandage n'impliquant qu'un petit nombre de parties[18]. Au moment où la première série de concessions devait arriver à échéance, la nouvelle technologie a enlevé aux propriétaires des tramways hippomobiles les avantages qu'ils auraient pu détenir et a ouvert les enchères aux parties concurrentes qui avaient essentiellement les mêmes chances d'obtenir le nouveau contrat. Au bout du compte, Toronto a profité de la concurrence. La nouvelle concession prévoyait une taxe annuelle pour le pavage des rues et 800 $ par mille de voie, une échéance de 30 ans (se terminant en 1921), des salaires minimums ainsi que des heures maximums pour les salariés, et le prix du passage était

fixé à 5 cents (Armstrong et Nelles, 1977*b*, pp. 39 et 40). Outre la taxe pour le revêtement des rues qui était fonction de la longueur du réseau, la ville devait recevoir une taxe progressive de 8 % sur les recettes brutes jusqu'à 1 million de dollars, laquelle montait jusqu'à 20 % au-delà de 3 millions de dollars[19].

Presque immédiatement, des différends ont éclaté au sujet de la clause concernant le pavage des rues. Le désaccord illustre davantage les difficultés que posait la rédaction d'un contrat que la vénalité des parties en cause, bien que les comptes rendus des journaux locaux – comme on peut le comprendre – aient plutôt porté sur ce dernier aspect. En vertu des concessions de 1861 et de 1892, la ville de Toronto percevait une taxe en fonction de la longueur des voies pour couvrir les frais de revêtement des rues et la promesse que ce revêtement serait bien entretenu. Le problème, c'est que les coûts d'entretien variaient selon le type de matériaux utilisé dans la construction, élément qui n'était pas précisé dans le contrat. Bien entendu, la ville était incitée à économiser sur les coûts de construction, parce qu'elle mettait ainsi le fardeau de l'entretien sur les épaules de la compagnie de transport. La compagnie de transport, de son côté, avait intérêt à exiger des normes de construction élevées.

Il n'était pas possible de préciser à priori le choix optimal entre immobilisations et entretien. On disposait de peu de données sur l'usure qui serait causée par les tramways. En outre, la nature des services enfouis sous les rues changeait assez rapidement pour qu'une certaine souplesse soit nécessaire. Au cours de la première période, la compagnie de transport à traction hippomobile se plaignit du fait que les blocs de bois placés dans le sable constituaient une fondation insuffisante. On adopta alors une solution partielle consistant à répartir également entre la ville et le concessionnaire le fardeau de l'entretien. Enfin, juste avant l'échéance du contrat en 1889, la compagnie accepta de verser une taxe de 600 $ le mille afin de limiter ses obligations au chapitre de l'entretien.

Dans le cas des tramways électriques, la ville de Toronto a obtenu à la fois une taxe (800 $ par mille de voie simple) et un engagement à faire l'entretien du revêtement. Malheureusement, les autorités de cette ville se préoccupaient davantage de toucher l'excédent de la concession monopolistique et elles négligèrent de tenir compte de l'expérience passée au moment de rédiger le contrat. Les divergences au sujet de la qualité de la fondation qui devait recevoir le revêtement commencèrent avant même la construction. La ville voulait installer des pavés ronds sur du sable, tandis que la compagnie exigeait une base de béton (Armstrong et Nelles, 1977*b*, p. 123). La compagnie offrit de faire le travail elle-même, mais à condition que la taxe de 800 $ devant couvrir les frais de pavage soit abolie. Craignant que la compagnie de tramways ne fasse un travail de qualité inférieure, la ville refusa de modifier en ce sens le contrat de concession. Au bout du compte, elle réalisa elle-même les travaux de revêtement. Par conséquent, les obligations du concessionnaire au chapitre du revêtement ainsi que sa performance ont continué à être une source de préoccupation dans les années qui suivirent.

Le projet des autorités de Montréal de procéder à l'électrification du réseau de tramways se trouva compliqué par le fait qu'un nouveau contrat avait été négocié en 1886 pour l'exploitation de tramways hippomobiles. La ville fit toutefois un appel d'offres en 1892 pour un réseau électrifié et accepta la soumission de la compagnie de tramways hippomobiles, la Montreal Street Railway Company. Celle-ci consentait à payer la moitié du déblaiement de la neige dans les rues desservies par les tramways ainsi qu'à verser un pourcentage des recettes brutes représentant 4 % pour la première tranche de 1 million de dollars, 2 % de plus pour chaque nouvelle tranche de 500 000 $ jusqu'à 3 millions de dollars, et 15 % au-delà de 3 millions de dollars[20].

Les gains obtenus lors de la négociation des concessions variaient considérablement. Par exemple, Winnipeg n'obtint que 5 % des recettes brutes dans le contrat de 1892 et ces paiements ne devaient débuter qu'en 1902; la Halifax Electric Tramway Company ne paya que 4 % de ses recettes brutes en plus d'une taxe forfaitaire de 1 000 $ pour un taux global d'environ 4,6 % des recettes brutes en 1902; toujours en 1902, la ville de Montréal reçut 6,2 % des recettes totales (8,7 % en incluant les frais d'enlèvement de la neige)[21], alors que la Toronto Railway Company versa à la ville 13,9 % de ses recettes brutes en 1902[22].

Malgré certains problèmes, la seconde phase des contrats s'est achevée à la satisfaction de toutes les parties. Les villes purent remplacer une technologie par une autre. Elles étudièrent soigneusement leurs besoins et accordèrent les concessions par voie d'appels d'offres. Dans les années 1890, il y avait encore un contexte de négociation impliquant un grand nombre de parties, ce qui est une condition préalable au contrat de concession *ex ante*. Ces conditions devaient toutefois changer dans la phase de développement qui suivit[23]. Néanmoins, au cours de cette période et dans ce secteur, la réglementation par voie de contrat (et non par le truchement d'un tribunal indépendant) a connu un certain succès.

Conclusion

Le tribunal indépendant de nature quasi-judiciaire qui, de nos jours, réglemente la plupart des entreprises de services

publics, est devenu l'intermédiaire chargé de surveiller la rédaction, la surveillance et la renégociation fréquente (habituellement, sur une base annuelle) du contrat entre les consommateurs et les entreprises de services publics. Ce n'est pas là le seul mode de réglementation des prix. Dans les secteurs du gaz, de l'approvisionnement en eau et des transports en commun, l'instrument choisi au départ fut le contrat *ex ante* à échéance fixe. Les conditions y étaient précisées à l'avance et fixées pour une période variant entre 10 et 40 ans. Il n'existait aucun mécanisme d'ajustement, sauf le recours aux tribunaux pour des motifs de responsabilité civile. De ces trois secteurs, seul celui des transports en commun a continué à utiliser cette forme de contrat.

Tant dans le secteur de la distribution du gaz que celui de l'approvisionnement en eau, les diverses formes de réglementation ont évolué. Dans l'un et l'autre cas, les contrats sans lien de dépendance furent remplacés par un processus d'internalisation, dont la forme a toutefois varié. Dans le cas du gaz, les consommateurs ont essentiellement créé leur propre entreprise et adopté ensuite des dispositions visant à faciliter le rajustement des tarifs sans renégociation du contrat de concession. L'apparition de ce type de contrat est probablement attribuable aux conditions qui prévalaient à l'origine. Dans une situation de monopole où l'on ne retrouve qu'un petit nombre de consommateurs, il n'est pas inhabituel de trouver un contrat négocié directement entre consommateurs et producteurs. C'est la situation qui existait dans l'industrie du gaz à ses débuts. Avec l'augmentation du nombre de producteurs de gaz, il a fallu modifier les modalités contractuelles car, à cette étape, les intérêts des propriétaires et des consommateurs divergeaient. Le contrat a aussi soulevé un certain nombre de problèmes imprévus. Il a fallu revoir les dispositions relatives à la limitation des dividendes afin d'y inclure les bénéfices sur l'avoir net, ce qui a rendu nécessaire de préciser le ratio d'endettement et la répartition des fonds entre l'entretien et l'investissement. Les modifications ainsi apportées ont permis d'adapter progressivement ce type de contrat à l'évolution des circonstances.

Dans le cas de la distribution d'eau, l'internalisation du contrat de réglementation entre consommateurs et producteurs a été réalisée par la municipalisation. Comme dans le cas du gaz, les consommateurs se sont dotés d'installations de distribution d'eau. Mais dans ce cas, ils l'ont fait par l'entremise d'une entreprise appartenant à la municipalité, parce qu'il était nécessaire de recourir au pouvoir de taxation de l'État pour offrir un niveau de service optimal. Les effets externes associés principalement à la protection contre l'incendie, mais aussi à l'hygiène, ont fait que le contrat *ex ante* avec une entreprise privée de services publics ne pouvait pas fonctionner de façon satisfaisante.

On peut conclure de ces aperçus historiques qu'il serait simpliste de prétendre que la réglementation peut se faire sans l'organisme de réglementation moderne. Ils nous permettent plutôt de comprendre pourquoi certaines formes de réglementation ont eu tendance à disparaître. Tout comme de nombreux marchés indépendants ont été remplacés lorsque les entreprises ont pris de l'expansion afin d'internaliser certaines transactions, il en a été de même du contrat de réglementation sans lien de dépendance, car cette forme de réglementation s'est révélée inadéquate face aux problèmes de renégociation qui se posaient, et n'a pu s'adapter à l'évolution du contexte aussi bien que le tribunal de réglementation moderne.

Dans le prochain chapitre, nous mettons l'accent sur l'étude du processus d'adaptation au cours de la période 1890-1920. Les secteurs des transports en commun et de l'électricité en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Québec et en Ontario ont tous débuté avec des contrats de concession *ex ante*. Bien qu'il y ait eu des similitudes dans la façon dont les nouvelles institutions de réglementation sont apparues, il y a aussi eu des différences. Les changements qui se sont produits nous permettent de mieux comprendre la raison de l'échec contractuel auquel aboutissent parfois les rapports entre les entreprises et l'État.

7 Colombie-Britannique – Absence de réglementation par un organisme indépendant

En 1944, A. W. Currie soulignait les aspects novateurs du processus d'établissement des tarifs figurant dans le rapport de 1943 de la Public Utilities Commission (que nous appellerons « régie des services publics ») sur les taux pratiqués par la British Columbia Electric Railway Company Limited (BCER). Plus remarquable encore que la décision prise en 1943 est le caractère relativement nouveau de cette forme de réglementation par une régie en Colombie-Britannique. Alors que, de 1906 à 1920, plusieurs autres provinces avaient établi des organismes de réglementation sous une forme ou une autre, il a fallu attendre jusqu'en 1938 pour voir la Colombie-Britannique adopter un processus permanent de réglementation[1]. Cela n'est pas dû au fait que la Colombie-Britannique avait échappé aux crises ayant affligé d'autres provinces dans la renégociation des contrats de services publics. Là, comme ailleurs, un mouvement d'opposition municipal s'était formé autour de la question du niveau excessif des tarifs et de l'insuffisance des services offerts par les entreprises d'électricité et de tramways dans le cadre des contrats de concession *ex ante*. Mais, au contraire d'autres régions, le processus contractuel ne s'était pas détérioré au point de devoir être internalisé par la création d'une entreprise publique ou le recours à un tribunal de réglementation moderne. Un arrangement particulier permettant de rouvrir les contrats de concession se révéla suffisant.

Un certain nombre de facteurs ont mené à ce résultat. Le plus important est le fait que la BCER ait adopté une stratégie efficace qui lui a permis de déjouer les forces adverses. L'entreprise, dont le siège social était à Londres, s'était assurée des appuis à l'assemblée législative de la province en menant une habile campagne sur l'importance du capital étranger pour le développement de la Colombie-Britannique. Elle s'était également organisée de telle sorte qu'une prise de contrôle par la ville de Vancouver aurait été extrêmement coûteuse. Enfin, elle a su adroitement profiter d'un concours de circonstances imprévu. Une décision « accidentelle » des tribunaux fut rendue à une époque où le mouvement populiste était à son apogée, ce qui a permis à la société de se soustraire à la compétence d'un tribunal de réglementation local. Il s'ensuivit que les services publics de gaz et d'électricité à Vancouver échappèrent à la réglementation d'un tribunal indépendant jusqu'à la fin des années 30. Par ailleurs, le transport par tramways fut régi en vertu d'un contrat nouveau et plus souple qui prévoyait des renégociations plus fréquentes pour rajuster les tarifs en fonction de l'évolution des coûts.

L'expérience de la Colombie-Britannique prouve donc que l'échec de la formule du contrat de concession *ex ante* n'est pas inévitable. Ce type de contrat entre l'État et une entreprise de services publics n'a pas toujours été abandonné lorsque surgissaient des problèmes d'ordre contractuel. L'expérience observée sur la côte Ouest confirme aussi que, dans de telles circonstances, l'État ne fait pas toujours preuve de vénalité et l'entreprise en cause peut mettre au point une stratégie qui lui permette de se protéger contre le recours au pouvoir de confiscation de l'État. Quoi qu'il en soit, le rôle joué par le hasard ou les facteurs accidentels a été suffisamment important pour que l'on ne puisse tirer de conclusions générales de l'expérience de la Colombie-Britannique au sujet de la possibilité d'adapter avec succès les contrats de concession en fonction d'événements imprévisibles.

Les principaux jalons historiques (1896-1917)

La BCER[2] est née en 1897 de la fusion de sociétés ferroviaires de Victoria, de Vancouver et de New Westminster qui avaient fait faillite au milieu des années 1890. Des intérêts londoniens prirent l'initiative de la réorganisation, avec l'appui du gouvernement provincial qui voulait fournir des services à ses centres urbains – de taille encore modeste mais en plein essor. Tout au long de cette période, la BCER a continué d'être dirigée de Londres (Roy, 1973, pp. 239 et 240).

La nouvelle société possédait une charte relativement étendue qui englobait les droits accordés à ses prédécesseurs, le droit de desservir des secteurs non encore organisés en municipalités, d'entrer dans d'autres domaines d'activité et de se fusionner avec d'autres entreprises semblables. Elle était également protégée par une clause inscrite dans la charte municipale de Vancouver qui obligeait la ville à

acheter d'abord la compagnie si elle entendait créer une entreprise municipale concurrente[3].

Dès 1901, la BCER avait consolidé sa position en renégociant ses concessions avec Vancouver, de telle sorte qu'elle ne détenait plus de permis attribués rue par rue et venant à échéance à des dates différentes, mais un contrat global qui ne comportait qu'une seule date d'échéance (en 1919) et dont les modalités de répartition des recettes étaient plus avantageuses (Armstrong et Nelles, 1986, p. 98). L'entreprise n'avait donc plus à renégocier perpétuellement avec la ville à mesure que les permis venaient à échéance.

Dès le début, la BCER a courtisé assidûment les autorités provinciales pour se gagner leur appui. Lors des fréquentes visites à Londres du premier ministre provincial d'alors (McBride), les dirigeants de la BCER se faisaient un devoir de le rencontrer (Roy, 1972, p. 244). Quand celui-ci a envisagé d'établir une régie des services publics en 1914, l'importance des capitaux britanniques engagés en Colombie-Britannique l'a convaincu de procéder autrement (Armstrong et Nelles, 1986, p. 207). Un lobbying soutenu a permis à l'entreprise d'exercer suffisamment d'influence auprès du comité des bills privés de l'assemblée législative pour contrer en partie la vague populiste qui montait à Vancouver et ailleurs. Ainsi, lorsque la ville de Vancouver a cherché, en 1900, à faire supprimer la clause de rachat que renfermait sa charte, l'entreprise a su faire échec à cette initiative.

La BCER a également réduit le nombre de ses concurrents éventuels de telle sorte que, lors de la renégociation du contrat de réglementation, la ville n'a pas pu brandir la menace de conclure une entente avec une autre société. La diminution du nombre de participants sur ce marché n'est donc pas seulement due au fait que les immobilisations y ont un caractère immuable et de longue durée. L'acquisition d'entreprises rivales a aussi contribué à rendre la réglementation par voie de contrats de concession plus difficile.

Une autre société, la Vancouver Power, a vu le jour en 1898 pour produire de l'énergie hydro-électrique. Peu de temps après, celle-ci était absorbée par la BCER. Une concurrence plus féroce opposa par la suite cette dernière avec la Vancouver Gas Company. Une guerre des tarifs déclenchée en 1902 se solda éventuellement par le rachat de la société gazière par la BCER en 1904.

L'extension du service de transport en commun au-delà des limites de Vancouver joua un rôle tout aussi important dans la stratégie défensive de la BCER que ses acquisitions dans les secteurs du gaz et de l'électricité. L'entreprise obtint de South Vancouver et de North Vancouver des concessions d'une durée respective de 40 et de 50 ans (Roy, 1973, p. 252). En 1908, elle réussit à se faire accorder une concession perpétuelle pour desservir une banlieue de Vancouver. À mesure que l'entreprise étendait ses activités, il devenait plus coûteux pour une municipalité de tenter de l'exproprier. Les contribuables de Vancouver auraient eu à supporter tous les coûts d'une expropriation sans en tirer tous les avantages – situation classique d'externalités. Et la durée des concessions accordées à l'entreprise aurait encore fait augmenter le coût d'une telle opération.

La stratégie de la BCER consistant à entourer Vancouver de lignes de tramways a été facilitée par l'influence qu'elle avait auprès du gouvernement provincial. En 1908, elle obtenait de celui-ci des concessions perpétuelles pour deux secteurs qu'elle desservait. Quand la ville de Vancouver a annexé ces deux secteurs en 1911, elle a demandé que ces concessions soient modifiées pour venir à échéance en même temps que les autres, soit en 1919. La BCER a invoqué le besoin de protéger ses droits pour refuser d'envisager un tel changement. Son siège social étant à Londres, elle a insisté encore une fois dans ses pourparlers avec les autorités provinciales sur la nécessité de maintenir de bonnes relations avec les marchés financiers du Royaume-Uni – argument pertinent étant donné qu'à l'époque, Vancouver n'avait pas réussi à placer une émission d'obligations (Roy, 1973, p. 256, note 42). Même si le cabinet provincial avait initialement recommandé que la concession soit modifiée, les pressions exercées par la BCER incitèrent finalement le gouvernement à fermer le dossier.

Là où l'entreprise n'était pas protégée par une clause de rachat, comme c'était le cas à Victoria, elle fit d'énormes pressions pour en obtenir une. En 1909, après avoir offert des réductions de tarifs et promis d'étendre considérablement ses services, elle réussit à obtenir une telle clause. Mais elle se fit subséquemment tirer l'oreille pour remplir sa promesse d'aménager une nouvelle ligne jusqu'à la péninsule de Saanich, peu peuplée; la compagnie céda éventuellement à l'insistance du premier ministre de la Colombie-Britannique et paracheva la ligne en question. Celle-ci lui coûta cher et se révéla déficitaire; elle fut finalement abandonnée dans les années 20 (Roy, 1972, pp. 252 et 253).

Dès les premières années, les responsables politiques de Vancouver affichèrent les mêmes tendances que leurs homologues des autres villes canadiennes et constatèrent les déficiences du contrat de réglementation. En 1906, la très grande majorité des contribuables de cette ville acceptaient le principe de la propriété municipale des services publics (Armstrong et Nelles, 1986, p. 154, note 37). Mais il ne se passa pas grand-chose jusqu'à ce que la province s'intéresse davantage à la question de la réglementation. En 1912, une

commission royale sur les affaires municipales recommanda la création d'une régie des services publics[4]. C'était l'époque où, tant aux États-Unis que dans l'est du Canada, on procédait à la création de tels organismes. Après d'intenses consultations entre le gouvernement et la BCER, au cours desquelles on insista encore une fois sur le fait que la Colombie-Britannique avait davantage besoin de la bonne volonté du public investisseur britannique que d'une régie des services publics, le projet fut abandonné (Roy, 1971, p. 5, note 8).

Tout en menant la lutte contre la réglementation, la BCER procéda à la renégociation de ses concessions, tant avec la ville de Vancouver qu'avec ses banlieues. Sa stratégie était d'obtenir une même date d'échéance pour toutes ses concessions, qui tomberait bien après la date limite de 1919 fixée pour Vancouver, dans le but de réduire la probabilité d'une crise si les négociations devaient durer jusqu'à l'expiration de chaque concession. L'entreprise demanda une concession d'une durée de 30 ans et un taux de rendement garanti de 5,25 % (Roy, 1973, p. 255). Mais les municipalités ne purent s'entendre et les négociations échouèrent.

La BCER tenta de parer aux coups en provenance tant du secteur privé que du secteur public. Bien qu'elle ait réussi à absorber la plupart de ses concurrents aux alentours de 1900, une nouvelle entreprise dont les activités constituaient une menace sérieuse vit le jour vers la fin de la première décennie du vingtième siècle. En 1901, des hommes d'affaires de Vancouver avaient fondé la Stave Lake Power Company, dont les objectifs étaient de produire de l'énergie hydro-électrique à bon compte pour les usagers industriels. Par la suite, soit vers 1909, des intérêts montréalais présidèrent à la réorganisation de la société, qui prit alors le nom de Western Canada Power Company (WCP), et une centrale ouvrit ses portes peu de temps après. En 1913, la BCER signa une entente avec sa concurrente en vertu de laquelle la BCER lui cédait le secteur industriel de Vancouver en échange d'un contrat avantageux d'énergie en bloc (Roy, 1973, p. 257). La BCER élimina la menace ultime que faisait peser sur elle cette entreprise en l'achetant en 1920[5].

Compte tenu de sa politique de regroupement, de sa capacité d'absorber les entreprises concurrentes et de ses solides appuis politiques, la BCER a atteint le sommet de sa rentabilité entre 1909 et 1911. Le prix des actions ordinaires à dividende différé enregistra un maximum à cette époque (voir le tableau 7-1). Mais, même si les dividendes se sont maintenus à un taux constant jusqu'en 1914 et que l'entreprise a enregistré un niveau d'activité record en 1913, les actionnaires avaient déjà commencé, dès cette année-là, à entamer les bénéfices à venir. Au cours des quatre années qui suivirent, la valeur des actions devait chuter et la société cessa de verser des dividendes. Ces difficultés financières

Tableau 7-1

Rentabilité et achalandage de la British Columbia Electric Railway Company Limited, 1905-1927

	Cours annuel moyen des actions ordinaires à dividende différé[1]	Taux de dividende en fonction de la valeur au pair	Nombre de voyageurs transportés[2]
	£	En pourcentage	
1905		6,0	10 352 451
1906		6,0	12 395 582
1907		7,5	16 281 766
1908	129,0	8,0	21 328 180
1909	132,0	8,0	25 183 739
1910	145,5	8,0	34 476 804
1911	143,5	8,0	46 541 448
1912	144,1	8,0	62 154 166
1913	127,8	8,0	71 973 822
1914	114,5	8,0	63 429 023[3]
1915	54,5	–	46 330 096
1916	48,5	–	43 021 598
1917	32,8	–	43 234 384
1918	36,0	–	52 853 373
1919	42,9	6,0	53 316 288
1920	50,0	6,2	60 692 708
1921	53,8	6,2	67 932 527
1922	74,0	6,2	67 441 903
1923	94,0	6,5	67 692 851
1924	105,0	6,5	68 252 634
1925	114,5	8,0	69 779 475
1926	137,0	8,0	72 547 367
1927	170,0	8,0	75 113 022

1 Moyenne du cours le plus élevé et du cours le plus faible durant l'année, selon les renseignements contenus dans les divers rapports annuels de la société.

2 À partir de 1913, les statistiques des chemins de fer font la distinction entre le nombre total de passagers et le nombre de voyageurs ayant payé leur passage. Les chiffres présentés dans le tableau correspondent au nombre de voyageurs ayant défrayé leur passage.

3 Les statistiques des chemins de fer font état de 52 754 380 passagers pour l'année 1914.

Source Rapports annuels de la British Columbia Electric Railway Company Limited, tels que présentés dans la publication de Houston, *Annual Financial Review*, Toronto, diverses années (1905-1915); Parlement du Canada, Chambre des communes, *Documents parlementaires*, « Statistiques des chemins de fer », diverses années (1916-1927).

sont attribuables à un déclin sensible de la clientèle causé par la dépression générale des affaires en Colombie-Britannique à l'aube de la Première Guerre mondiale et par l'arrivée des taxis collectifs dans les rues de Vancouver. Ces véhicules parcouraient la ville, quelquefois précédant

immédiatement le tramway et ramassant des passagers. Dès 1916, la BCER estimait dans son rapport annuel que la perte de recettes que lui faisaient subir les taxis collectifs était d'environ 350 000 $, somme qui aurait été plus que suffisante pour assurer le paiement des dividendes (qui avaient été suspendus) sur les actions ordinaires et les actions privilégiées.

La renégociation du contrat de réglementation

Le climat politique évolua pendant cette période et fut marqué notamment par l'élection, en 1916, d'un gouvernement libéral – dont au moins certains députés de Vancouver avaient fait campagne en plaidant pour des tarifs de tramways et d'électricité plus bas. Dès 1917, la ville de Vancouver fit pression pour que soit supprimée la clause protectrice et qu'elle ait ainsi la possibilité d'entrer en concurrence directe avec la BCER sans devoir en faire l'acquisition. Prévoyant réussir dans son entreprise, la ville prit une option sur une source avoisinante d'énergie hydroélectrique.

La réaction de la BCER aux attaques croissantes dont elle faisait l'objet de la part des autorités municipales changea au gré des initiatives prises par ses opposants. En 1914 et 1915, elle consulta d'autres compagnies de tramways sur la façon dont pourrait opérer un organisme de réglementation (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 207 et 208). Au printemps de 1915, elle procéda à la rédaction d'un projet de réglementation, qu'elle pourrait proposer si nécessaire. Mais, bientôt, la BCER réorientait ses activités pour se défendre contre la menace que faisaient peser sur elle les taxis collectifs. Elle entreprit à cette fin des démarches auprès du gouvernement provincial pour qu'il réglemente ces taxis, demanda à la ville de leur imposer certaines limites en échange d'une réduction des tarifs d'éclairage électrique et, enfin, suscita une certaine agitation à la Bourse de Londres au sujet des investissements en Colombie-Britannique en rendant public le problème des taxis collectifs. Le gouvernement provincial se trouva divisé sur la question et se contenta d'autoriser les municipalités à réglementer les taxis collectifs, refusant de le faire lui-même (Roy, 1972, pp. 247 et 248). Mais la ville de Vancouver n'était aucunement disposée à réglementer les taxis collectifs, vu que la concession relative aux tramways devait venir à échéance en 1919 et que la concurrence exercée par ces transporteurs assurait une fonction de réglementation que le contrat de concession *ex ante* de durée déterminée ne pouvait remplir.

Lorsque, en 1917, s'ouvrit un débat sur la clause protectrice de rachat, la BCER offrit au gouvernement de la Colombie-Britannique la possibilité d'acheter ses installations, évidemment à des conditions favorables, si la clause n'était pas supprimée. Cette offre força le gouvernement provincial à évaluer ce qu'il en coûterait de nationaliser ce service – une opération dont le coût apparût trop élevé compte tenu des impératifs du temps de guerre. Étant donné l'offre faite par la compagnie, il était difficile d'accuser celle-ci de ne pas coopérer et de faire preuve d'intransigeance.

Même si, en fin de compte, la ville a réussi à faire supprimer la clause de rachat, il ne s'agissait là que d'une victoire à la Pyrrhus. Pendant que les messages de colère du monde financier londonien parvenaient jusqu'au gouvernement provincial à Victoria, l'entreprise put convaincre celui-ci du soutien dont elle jouissait en Angleterre. Quant à la ville de Vancouver, elle perdit beaucoup de crédibilité politique parce que son projet n'était pas suffisamment rentable; celui-ci n'eut d'ailleurs pas de suite. À l'été de 1917, au beau milieu de la querelle, les employés des tramways se mirent en grève et l'entreprise fut paralysée. Ces diverses crises aboutirent donc à la création d'une commission royale ayant pour mandat d'examiner les opérations de la BCER.

Vers la fin de 1917, la commission recommanda que l'on règle le problème des taxis collectifs en restreignant la concurrence qu'ils livraient aux tramways, que les taux d'électricité soient abaissés et ceux des tramways augmentés afin de réduire l'interfinancement entre les deux services, et que l'on établisse une régie des services publics permanente[6]. En 1918, Vancouver accepta une augmentation qui portait le prix à 6 cents le passage, à condition qu'elle soit approuvée par la régie[7]. Le gouvernement adopta la *Public Utilities Commission Act* qui garantissait à la BCER un rendement équitable tout en donnant à la nouvelle régie les pouvoirs nécessaires pour réglementer les entreprises de services publics[8].

Entre-temps, des circonstances imprévues eurent pour effet d'annuler les mesures prises par le gouvernement provincial. En 1919, une modification apportée à la *Loi sur les chemins de fer* stipulait que toute société de chemin de fer ou de téléphone dont les lignes traversaient celles d'une société à charte fédérale tombait sous l'autorité du gouvernement fédéral. Après qu'un conseiller juridique du CP ait porté ce point à son attention, la BCER s'adressa à la Commission fédérale des chemins de fer et réussit à obtenir le tarif de 6 cents le passage qu'elle avait cherché à faire autoriser par la ville. La province ne tarda pas à abolir sa régie[9], estimant qu'elle avait trop d'indépendance et qu'elle représentait une source de dépenses inutile maintenant qu'elle n'avait plus grand-chose à faire (Roy, 1971, pp. 12 et 13).

Furieuse de la tournure des événements qui lui avait fait perdre des pouvoirs, la ville de Vancouver – appuyée par la BCER – fit pression sur le gouvernement fédéral et obtint une modification de la loi ayant pour effet de la soustraire à l'autorité fédérale[10]. La modification donnait une année de grâce à l'entreprise tout en lui permettant de poursuivre ses activités en vertu de la structure tarifaire récemment approuvée par le gouvernement fédéral. Puis, la BCER entreprit des démarches auprès du gouvernement provincial pour qu'il ne crée pas une autre régie. Ensuite, elle tenta de faire approuver les nouveaux tarifs de la ville de Vancouver en menaçant, si la province n'acceptait pas, d'envisager d'obtenir une charte fédérale la déclarant d'intérêt public. Elle se serait ainsi retrouvée de nouveau sous l'autorité de la Commission des chemins de fer du Canada[11].

Devant cette menace, la ville de Vancouver négocia une nouvelle concession avec la BCER. Le tarif de 6 cents fut confirmé et l'on adopta des procédures d'arbitrage pouvant être invoquées tous les trois ans. La BCER, quant à elle, accepta de réduire son tarif d'éclairage de 6 à 5 cents le kWh[12]. Au terme de cet épisode pour le moins tumultueux, l'entreprise avait réussi à conserver la liberté de fixer ses tarifs pour le gaz, l'éclairage et l'électricité tout en obtenant un mécanisme de rajustement des tarifs de tramways en fonction de l'évolution des coûts.

La fortune sourit de nouveau à la BCER après l'augmentation des tarifs et la reprise du trafic voyageur après la guerre (voir le tableau 7-1). L'entreprise recommença à verser des dividendes – à un taux de 6 % à partir de 1919 et jusqu'en 1925, année où il fut porté à 8 %, soit le niveau qui prévalait avant la guerre. Les actions ordinaires de l'entreprise, qui avaient atteint 144,1 £ en 1911, puis avaient chuté à 32,8 £ en 1917, remontèrent à 137 £ en 1926. La réglementation avait donc permis de ramener les conditions à ce qu'elles étaient avant la Première Guerre mondiale.

Conclusion

En Colombie-Britannique, les premiers contrats de concession laissaient sensiblement à désirer. D'une part, ils n'imposaient aucune restriction en regard des tarifs d'électricité; de l'autre, ils ne comportaient aucune modalité qui aurait permis une renégociation efficace avant l'échéance de la concession. Mais la crise de la réglementation ne survint dans cette province qu'à l'époque de la Première Guerre mondiale, alors que l'entreprise réglementée, aux prises avec des coûts croissants et une baisse de l'achalandage, jugea que la renégociation des contrats initiaux servirait ses propres intérêts. Une régie de réglementation fut l'instrument d'intervention choisi pour favoriser une meilleure concordance des tarifs et des coûts relatifs aux services d'électricité et de tramways. Mais, des circonstances imprévues ont fait en sorte que cet instrument de réglementation a été abandonné. La solution retenue consista en l'adoption d'un mécanisme de renégociation périodique dans l'industrie du transport par tramways.

Les difficultés d'ordre transactionnel liées au contrat de concession ne devinrent jamais assez sérieuses en Colombie-Britannique pour qu'on en vienne à envisager le recours à l'entreprise publique comme instrument de réglementation. Et, même si l'on adopta temporairement la formule du tribunal de réglementation, elle fut délaissée à la première occasion au profit d'un mécanisme qui comportait une surveillance moins contraignante de l'industrie. Plus important encore, les modalités de contrôle des tarifs d'électricité étaient très mal définies. De façon implicite, les négociations au sujet du coût des passages de tramways devaient être liées à celles portant sur les tarifs d'électricité, comme cela avait été le cas lors des premières négociations après 1919.

L'exemple de la Colombie-Britannique montre que la renégociation des modalités contractuelles peut s'opérer avec un minimum de coercition de la part de l'État. L'opportunisme de l'État, sans cesse redouté par la BCER, ne s'est pas produit. Cela est attribuable en partie à la stratégie fructueuse adoptée par l'entreprise. Une clause protectrice de rachat fut insérée dans la charte de la ville de Vancouver tôt après la création de la BCER. Puis celle-ci a réussi à combiner les concessions qu'elle possédait d'une manière qui rendait l'expropriation coûteuse pour Vancouver, compte tenu des dispositions de la loi qui obligeait cette dernière à verser une indemnité correspondant à la valeur d'exploitation. L'entreprise a également acheté ses concurrents de sorte qu'au moment où la clause de protection fut annulée en 1917, les autres solutions qui s'offraient à la ville, mis à part le rachat de l'entreprise, étaient limitées. Et les pressions exercées par l'entreprise sur les responsables politiques de la province l'ont bien servie, notamment l'insistance mise sur le fait qu'il importait de ne pas indisposer les marchés financiers britanniques en n'intervenant pas dans ses activités, en ne les réglementant pas ou en n'expropriant pas l'entreprise.

Aussi important qu'ait pu être le rôle joué par la stratégie de la BCER, sa réussite ne doit pas être attribuée uniquement aux initiatives de ses dirigeants. Il faut tenir compte de l'attitude de la classe politique d'alors. La Colombie-Britannique entretenait des liens étroits avec l'Angleterre. Par exemple, ce n'est que dans les années 20 que cette province a adopté la conduite à droite, alors généralisée en Amérique du Nord, lui préférant la pratique

britannique. Roy (1973, p. 240, note 2) a attribué cette situation à l'esprit colonialiste de l'époque – ceci dit sans connotation désobligeante. Les habitants de la Colombie-Britanique, et en particulier les dirigeants politiques, étaient animés d'un sentiment anglophile. Ainsi, on se réclamait des institutions et des traditions constitutionnelles britanniques, dont la moindre n'était pas le droit coutumier qui protégeait la propriété privée et la liberté contractuelle. Il est remarquable qu'au fil des différents régimes politiques qui se sont succédés de 1894 à 1921, les autorités provinciales ont toujours offert leur protection à la BCER. Même si le gouvernement libéral qui a dirigé la province après 1916 a révoqué la clause de rachat qui avait été insérée dans la charte de la ville de Vancouver en 1895, il a institué une régie des services publics chargée de déterminer ce qui constituerait un rendement équitable sur la juste valeur des immobilisations de l'entreprise. Lorsque les circonstances ont finalement conduit à son remplacement par la *Passenger Rates Act* de 1922, la notion de rendement équitable et raisonnable figurait dans la loi (Roy, 1971, p. 19).

Les attitudes ne sont pas sans rapport avec l'héritage économique, politique et culturel. À cet égard, il ne fait pas de doute que la situation financière et géographique quelque peu précaire de la Colombie-Britannique à l'époque pourrait expliquer la facilité avec laquelle elle a pu faire des compromis. Comme l'économie de cette province a toujours reposé sur le commerce des matières premières et est exposée à de plus fortes fluctuations que les autres régions du Canada, elle n'a jamais connu une situation financière tout à fait confortable. C'est ainsi qu'elle a invoqué ses faibles recettes fiscales pour ne pas créer de régie des services publics en 1912. Compte tenu de sa situation, la Colombie-Britannique pouvait moins se permettre de s'aliéner les capitaux britanniques que l'Ontario, qui avait commencé plus tôt à faire appel aux marchés financiers de New York et qui avait affiché une inclinaison plus marquée à retirer aux entreprises privées de services publics les droits qu'elle leur avait précédemment accordés.

Les dirigeants politiques de la Colombie-Britannique n'ont pas été les seuls à faire preuve de bonne volonté pendant la plus grande partie du processus de renégociation. La BCER s'est aussi montrée capable de gestes de bonne foi qui ont facilité l'adoption de solutions de compromis. Roy (1973) décrit comment la plupart des décisions de la société ont été prises par le Conseil d'administration à Londres. Mais les engagements contractés par le directeur local au cours de négociations difficiles, sans l'approbation préalable des administrateurs, étaient généralement avalisés. On procéda ainsi à la construction de la ligne de Saanich à l'extérieur de Victoria contre l'avis plus éclairé du Conseil d'administration, parce que le premier ministre avait affirmé, à la suite d'un engagement implicite du directeur local, que la réalisation de ce projet était très importante pour l'image de l'entreprise. Lorsque le directeur local donna son accord pour une égalisation des tarifs dans une banlieue de Vancouver, les administrateurs acceptèrent la décision pour des considérations de politique à court terme, bien qu'ils s'y opposaient en principe et qu'ils n'avaient pas donné leur approbation préalable (Roy, 1973, pp. 247, 248 et 253).

Enfin, des circonstances imprévisibles ont manifestement influé sur les événements survenus en Colombie-Britannique. La BCER ne pouvait pas prévoir la décision fortuite des tribunaux qui devait la soustraire temporairement à l'autorité locale. Cela a eu pour effet d'exercer une pression considérable sur la ville pour qu'elle en vienne à un accord avec l'entreprise. L'incident met en relief l'effet modérateur du régime fédéral canadien sur le populisme local : il existait d'autres niveaux de gouvernement, plus puissants, auxquels les entreprises de services publics pouvaient en appeler.

Selon la théorie de la réglementation que nous avons élaborée au chapitre 2, le contrat de réglementation était susceptible de soulever certains problèmes. Notre hypothèse laisse également supposer que, compte tenu de la latitude dont disposaient les gouvernements au Canada pour afficher un comportement opportuniste, l'échec du mécanisme transactionnel au cours de la renégociation pourrait très bien avoir favorisé une internalisation du processus contractuel par la création d'entreprises publiques. Seules des études de cas peuvent démontrer la probabilité que des transactions évoluent vers une situation de crise ou que l'État agisse de manière vénale. L'expérience de la Colombie-Britannique montre qu'il ne faudrait pas conclure que l'État est affligé d'une lacune fondamentale à cet égard. De même, il ne faut pas automatiquement considérer l'entreprise de services publics comme un participant passif. La Colombie-Britannique n'a jamais paru rechercher la confrontation; et la BCER s'est toujours révélée habile à anticiper les intentions des dirigeants politiques. La situation exposée dans le présent chapitre indique néanmoins qu'une crise est survenue en 1919, à l'expiration de la concession détenue par l'entreprise. Qu'elle ait été résolue sans qu'il soit nécessaire de créer un tribunal de réglementation de type moderne et sans que les municipalités prennent directement en charge les services en cause est tout autant le résultat d'un concours de circonstances sur le plan judiciaire que de la sagesse des parties en cause.

8 Bell Canada – Stratégie commerciale et protection fédérale

Au niveau provincial, la transition entre le contrat de concession et le tribunal de réglementation indépendant a généralement marqué un retard sur l'évolution observée aux États-Unis. Dans les secteurs du transport par tramways et de l'électricité, ce cheminement n'a pas eu lieu en Colombie-Britannique et au Québec (sauf pour le transport par tramways dans cette dernière province), il s'est fait lentement au Manitoba et en Alberta, et a abouti à la nationalisation en Ontario. Dans le cas de Bell Canada, le processus s'est déroulé rapidement. Dès 1906, la société Bell était assujettie à une réglementation. Fait intéressant, la transition s'est accompagnée d'un changement de palier de responsabilité politique.

Bell Canada a géré l'évolution du processus de réglementation à son avantage. Elle a réussi à supprimer les contraintes du contrat de concession en disposant de ses concurrents. Lorsque ses succès à cet égard amenèrent l'État à changer d'instrument de réglementation, l'entreprise a pu faire adopter comme solution de rechange une forme assez peu menaçante de tribunal de réglementation. Comme dans le cas de la BCER, le hasard et la bonne fortune ont joué ici un rôle considérable dans le choix final d'un instrument de réglementation.

Historique

La Compagnie canadienne de téléphone Bell (Bell) a reçu une charte fédérale en 1880[1], laquelle fut révisée en 1882 pour y inclure une déclaration stipulant que la société était engagée dans « ... des travaux ... par le présent déclarés être à l'avantage général du Canada » (Armstrong et Nelles, 1986, p. 72). À la même époque, Bell obtenait de l'Ontario et du Québec le droit d'installer des fils et d'ériger des poteaux étant donné qu'alors, même avec une charte fédérale, la répartition des compétences en matière de réglementation n'était pas claire[2].

Au début, Bell eut à affronter la concurrence à la fois des entreprises existantes et de nouveaux venus potentiels. Les unes et les autres ont été éliminés progressivement. D'une part, Bell s'est développée en faisant l'acquisition de sociétés locales de téléphone qui opéraient avec de l'équipement fourni par l'entreprise qui l'avait précédée. Elle est également intervenue pour mettre un frein à l'expansion de rivaux beaucoup plus redoutables que les services centraux téléphoniques locaux. Comme aux États-Unis, les compagnies de télégraphe constituaient des rivaux éventuels à la fois parce qu'elles offraient une technologie de rechange et parce qu'elles avaient déjà pénétré l'industrie du téléphone. Aux États-Unis, la situation se dénoua lorsque la Western Union et Bell en vinrent à une entente en matière de brevet aux termes de laquelle le secteur du téléphone revenait essentiellement à Bell. Au Canada, Bell a simplement fait l'acquisition des installations téléphoniques des entreprises de télégraphe. Elle a racheté de la Western Union[3] les centraux téléphoniques situés dans les Maritimes, de même que les nouvelles installations téléphoniques de la Montreal Telegraph Company. Au bout du compte, les sociétés qui n'avaient pas été achetées furent poursuivies pour contrefaçon de brevets. Cette politique eut rapidement pour effet d'éliminer la plus grande partie de la concurrence. Dès 1881, le directeur général de Bell affirmait que la société occupait maintenant tout le secteur au Canada (Armstrong et Nelles, 1986, p. 70), déclaration qui, sans être tout à fait exacte, n'était pas très éloignée de la réalité.

Mais la concurrence ne se trouvait qu'étroitement contenue, et non supprimée, par une telle stratégie. La Toronto Telephone Manufacturing Company continua de fabriquer des appareils de téléphone et, en 1885, elle réussit à défier les brevets canadiens de Bell en faisant valoir que cette dernière ne s'était pas conformée aux exigences de la *Loi sur les brevets* qui stipulait que les brevets devaient servir à la fabrication au Canada (Armstrong et Nelles, 1986, p. 73). Afin de contrer la menace posée par cette situation, Bell se lança dans une opération de consolidation, de concurrence plus intense au niveau des prix, et d'investissements préemptifs dans la construction de lignes à grande distance. Dans les villes de Dundas, Peterborough et Port Arthur, Bell offrit des services gratuits pour éliminer un concurrent[4]. À Winnipeg, elle mit sur pied une société fictive qui concurrença une entreprise rivale jusqu'à ce que cette dernière soit évincée du marché (Armstrong et Nelles, 1986, p. 108). En 1886, Bell faisait l'acquisition de la Toronto Telephone Manufacturing Company.

Au fil de son expansion, la société Bell acquit – à l'instar de la BCER – une excellente maîtrise des questions de

politique locale. Elle s'assurait que les intérêts locaux étaient représentés au sein de ses filiales régionales. Une telle pratique contribuait non seulement à rendre les filiales plus sensibles aux préoccupations locales, mais rendait aussi plus difficile pour ses adversaires d'accuser celles-ci d'être de simples instruments du Canada central. La filiale de la Colombie-Britannique, Inlet Telephone Company, a été organisée dès le début en faisant appel à des intérêts locaux en qui Bell pouvait avoir confiance, la New Westminster and Burrard (Armstrong et Nelles, 1986, p. 109). La Nova Scotia Telephone Company a été constituée en 1886 avec une participation de 33 % de Bell. Dès 1887, un arrangement semblable existait au Nouveau-Brunswick à la suite de la création de la New Brunswick Telephone Company. Bell a maintenu son contrôle sur ces deux sociétés en détenant un important bloc minoritaire d'actions et en concluant avec elles des contrats d'approvisionnement en matériel.

La menace de l'entrée des sociétés de télégraphe étant éliminée, Bell tourna son attention vers l'autre source de concurrence possible. Avec les corridors qui leur avaient été cédés, les chemins de fer pouvaient éventuellement relier des centraux urbains n'appartenant pas à Bell. En 1885, cette dernière commença à conclure des contrats avec les chemins de fer pour utiliser leurs droits de passage et pour obtenir le droit exclusif d'installer des appareils de téléphone dans les gares. Mais le CP continuait toujours de poser une menace indirecte. En 1888, la Federal Telephone Company avait commencé à fonctionner à Montréal. Comme celle-ci était financée par de gros bailleurs de fonds du CP – entre autres, Sir Donald Smith et Sir William Van Horne – cette nouvelle rivale ne pouvait être prise à la légère. La solution de Bell fut d'acheter l'entreprise, moyennant une prime importante. Le directeur canadien de Bell expliqua en ces termes l'avantage que présentait un tel accord :

> . . . nous étions assurés d'un soutien cordial et de la collaboration de ces gens qui, aux yeux de tout observateur, donnent l'impression de posséder le Canada. Nous serons en mesure d'augmenter les tarifs à Montréal jusqu'à un point qui, dans quelques années, nous aura permis de récupérer toutes ces dépenses. Nous devons nous présenter le plus tôt possible devant le Parlement pour obtenir une augmentation de notre capital ou nous devrons émettre de nouvelles obligations pour remplacer celles qui arriveront à échéance dans 3 ans, et nous serions dans l'impossibilité de vendre des actions ou d'émettre des obligations si nous étions engagés dans une lutte avec le Canadien Pacifique (Armstrong et Nelles, 1986, p. 112).

Bien que, durant cette période, Bell ait acquis plusieurs de ses concurrents, elle n'a jamais éliminé la menace de nouveaux arrivants. Afin de se protéger davantage, Bell mit au point une stratégie pour bloquer l'entrée de nouvelles entreprises en négociant des concessions exclusives avec les administrations locales. Partiellement en réaction à la possibilité que la Federal Telephone Company pénètre aussi le marché de Toronto, Bell négocia, en 1891, une concession exclusive avec cette ville. Elle accepta de verser à l'administration municipale 5 % de ses recettes brutes pour une période de cinq ans, de plafonner ses tarifs à 50 $ dans le cas des entreprises et à 25 $ dans le cas des résidences, et d'enfouir les fils dans le secteur du centre-ville. Dès 1905, Bell avait réussi à négocier des concessions exclusives avec 36 municipalités en Ontario et au Québec (Armstrong et Nelles, 1986, p. 110).

Les tactiques de Bell ont eu pour résultat que la concurrence, réelle ou éventuelle, qui aurait pû gêner sensiblement ses activités, avait été éliminée en bonne partie vers le milieu ou la fin des années 1890. La menace s'est trouvée écartée du fait que la société a réussi à acheter bon nombre de centraux téléphoniques et à neutraliser à la fois les entreprises de télégraphe et les compagnies de chemins de fer. Ce faisant, Bell a également fait disparaître les options qui auraient pu s'offrir aux autorités lors de la renégociation des contrats. Ainsi, la possibilité d'un échec du mécanisme contractuel augmentait. Mais, c'est la société Bell, et non les autorités, qui a tenté de tirer avantage de la situation. En 1896, lorsque vint le temps de renouveler la concession avec Toronto, Bell refusa de renégocier et demanda au gouvernement fédéral la permission d'augmenter les tarifs qu'elle pouvait appliquer dans cette ville[5]. C'est Bell qui cherchait à éliminer le type de réglementation municipale qui lui convenait pourtant en 1891, à une époque où l'exclusion des entreprises rivales du marché de Toronto lui paraissait plus importante.

La ville de Toronto en appela au gouvernement fédéral pour rejeter les nouveaux tarifs, et celui-ci acquiesça à la requête. La société se résigna à maintenir ses anciens tarifs, mais imposa des prix plus élevés aux *nouveaux* abonnés. Le gouvernement fédéral dût reconnaître qu'il ne pouvait rien faire dans les circonstances. Les administrations municipales exercèrent alors des pressions considérables pour obtenir un mécanisme quelconque de réglementation. En 1900, 140 municipalités soumirent une pétition au Parlement fédéral pour que soit mis en place un système de réglementation plus efficace. Dans l'intervalle, Toronto avait adopté une autre stratégie et essayait d'exercer un contrôle sur la façon dont Bell installait ses poteaux. La question fut portée devant les tribunaux en 1901 et, en 1904, le Comité judiciaire du Conseil privé donna gain de cause à la société Bell. Avec la décision du Conseil privé établissant que la charte fédérale de la société remplaçait la réglementation de la province et de la municipalité, Bell se trouvait pratiquement affranchie des mesures de contrôle au niveau local (Armstrong et Nelles, 1986, p. 165).

La propriété municipale de systèmes concurrents restait une autre avenue de réglementation. Mais la rentabilité d'un système municipal devant concurrencer Bell était peu prometteuse; Toronto considéra cette possibilité mais abandonna l'idée en 1904. La ville d'Ottawa fit de même; en 1902, les abonnés de cette ville votèrent en faveur d'un système public. Toutefois, le conseil de ville élimina éventuellement l'option d'une entreprise municipale, songea par la suite à accorder son appui à une autre société privée, et renégocia finalement un nouveau contrat avec Bell en 1907 (Armstrong et Nelles, 1986, p. 166).

L'option de l'entreprise municipale s'est avérée peu alléchante parce que Bell contrôlait presque exclusivement les lignes interurbaines. Comme le contrôle de Bell sur ces lignes était déjà fermement établi dès le tournant du siècle et que la société avait passé des contrats exclusifs avec les compagnies de chemins de fer, la conclusion d'un contrat de concession avec toute autre entreprise qu'une filiale de Bell laissait entrevoir des difficultés considérables. L'expérience des villes de Port Arthur et de Fort William, à la tête des Grands Lacs, a fait ressortir les conséquences possibles de toute solution alternative. On y avait construit un réseau municipal, mais Bell refusa à la nouvelle société l'accès à la gare du CP. Les autorités en appelèrent auprès de la Commission des chemins de fer mais, en 1904, celle-ci confirma la validité du contrat existant entre Bell et la société ferroviaire. L'interconnexion était permise, mais seulement à la condition que Bell soit indemnisée[6].

Ce n'est pas la seule décision rendue par la Commission qui ait restreint sévèrement la possibilité de négocier un contrat avec une autre société. Une entreprise locale aurait eu peu de chance de réussir sans avoir accès aux lignes extérieures que contrôlait Bell. Celle-ci n'accordait un tel accès que de façon très sélective. En 1908, une modification apportée à la *Loi sur les chemins de fer* confiait à la Commission des chemins de fer la responsabilité d'arbitrer les conflits entre Bell et des sociétés indépendantes[7]. En 1911, 11 sociétés demandèrent à la Commission de trancher la question de l'accès aux lignes interurbaines. Dans sa décision, le commissaire en chef observa que la notion de concurrence en rapport avec les appareils téléphoniques ne lui avait jamais semblé intéressante et il imposa aux sociétés indépendantes de verser 15 cents par appel en sus des frais réguliers (Armstrong et Nelles, 1986, p. 203). Par cette décision, les sociétés indépendantes se trouvaient nettement désavantagées par rapport aux centraux exploités par Bell, et la concurrence en provenance de ces entreprises fut ainsi effectivement réduite.

Les succès obtenus par Bell dans ses efforts pour se libérer de la réglementation locale amenèrent une réaction vigoureuse tant à Toronto qu'à Montréal. À Toronto, le conseil municipal adopta une résolution en faveur de l'exploitation fédérale des lignes interurbaines. À Montréal, le maire de Westmount, qui était auparavant intervenu à la suite de la suppression par le gouvernement provincial des mesures de contrôle local sur la Montreal Light, Heat and Power Company, organisa un groupe de municipalités pour faire pression auprès des autorités fédérales et provinciales afin de mettre au point un système de contrôle plus efficace des entreprises de services publics (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 142 à 146). Il apporta son soutien aux dirigeants de Toronto en signalant que les problèmes éprouvés par cette ville avec Bell étaient semblables à ceux qui se dessinaient à Montréal dans le secteur de la distribution de l'électricité.

En conséquence du sentiment de plus en plus répandu parmi les municipalités du Québec et de l'Ontario qu'il y avait perte de contrôle au niveau local, l'Union canadienne des municipalités fut créée en 1901 pour servir de groupe de pression. Au début, l'Union obtint un certain succès en s'opposant aux demandes faites par des entreprises de services publics pour obtenir des chartes fédérales en vue de se soustraire aux mesures de contrôle local. En 1902, elle réussit à contrecarrer la tentative de la Toronto and Hamilton Railway Company visant à obtenir une charte fédérale, en obtenant que soit incluse dans sa charte une disposition à l'effet que cette société devait se soumettre à la réglementation locale (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 144 et 145). Dans cette initiative, l'Union canadienne des municipalités reçut l'appui des autorités provinciales. En 1907, le gouvernement de l'Ontario adopta une loi annulant tous les droits de concession acquis par les entreprises de services publics qui se faisaient accorder des déclarations d'intérêt public par le Parlement fédéral[8].

Les chefs de file du mouvement municipal pouvaient compter sur des appuis considérables. Dès 1903, le nombre de membres dépassait la centaine. Plusieurs municipalités qui avaient joint les rangs de l'Union en étaient venues à considérer la propriété municipale comme le seul véhicule par lequel un contrôle local pouvait être exercé (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 144 et 145). Un autre groupe, l'Association indépendante du téléphone du Canada – dirigée par Francis Dagger, un ingénieur du téléphone d'origine britannique – a aussi fait pression pour obtenir la participation du gouvernement fédéral dans l'exploitation des lignes interurbaines. En 1903, ces pressions amenèrent le gouvernement libéral à modifier la *Loi sur les chemins de fer* de façon à désigner le Comité des chemins de fer comme arbitre dans les questions touchant aux connexions dans les gares de chemins de fer.

Par suite de la décision du Conseil privé, en 1904, établissant fermement le contrôle fédéral sur Bell, le gouvernement fédéral se laissa persuader, au début de 1905, d'entreprendre une enquête générale sur l'industrie du téléphone. Un Comité spécial de la Chambre des communes fut créé en vue d'examiner les diverses possibilités qui s'offraient pour réglementer l'industrie du téléphone. Bell n'avait pas pressenti la manœuvre, mais s'organisa rapidement pour vaincre les forces locales. La plupart des opposants réclamaient une certaine mesure de contrôle local ou de propriété publique. Bell, toutefois, n'était pas sans avoir une certaine influence. Plusieurs intervenants clés dans ce dossier entretenaient des rapports étroits avec la société Bell. Le commissaire en chef de la Commission des chemins de fer, qui avait statué contre la compagnie de téléphone municipale à la tête des Grands Lacs en 1904, occupait auparavant le poste de président de la New Brunswick Telephone Company, une société contrôlée par Bell. Le chef de l'opposition avait été le conseiller juridique de Bell dans la région des Maritimes. À mi-chemin de l'étape des audiences, le ministre des Postes, qui avait présidé le Comité spécial, fut remplacé par l'avocat qui représentait Bell au cours des audiences (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 166 à 172).

Bell fut aussi en mesure de disposer facilement de la menace d'une éventuelle propriété fédérale des lignes à grande distance. Le premier ministre de l'époque, Sir Wilfrid Laurier, n'était pas partisan de la nationalisation[9]. Bell chercha plutôt à influer sur le type d'institution de réglementation qui allait vraisemblablement ressortir de ces audiences. En fin de compte, la *Loi sur les chemins de fer* fut modifiée de façon à ce que sa portée s'étende aux compagnies de téléphone à charte fédérale. Les tarifs furent assujettis à l'approbation de la Commission des chemins de fer (Armstrong et Nelles, 1986, p. 174, note 36). Les municipalités pouvaient tout au plus exercer une surveillance sur l'emplacement des fils et des poteaux. En outre, même si la Commission pouvait ordonner des interconnexions, celles-ci devaient s'accompagner d'une indemnisation et ne pas nuire indûment aux affaires de la compagnie de téléphone en cause ni entraver son service téléphonique[10].

Le système de réglementation qui en résulta ne constituait pas une menace pour la position dominante de Bell. La décision de 1904 relativement à l'accès aux gares ferroviaires et celle de 1911 sur l'interconnexion des sociétés de téléphone indépendantes protégeaient encore davantage Bell de ses concurrents. Le raisonnement qui prévalait alors était que le réseau téléphonique constituait un monopole naturel. La Commission des chemins de fer du Canada avait expressément indiqué qu'elle se méfiait de la concurrence. En outre, bien que la Commission ait demandé, dès les débuts, si la société était en situation financière satisfaisante, elle ne se montra aucunement encline à appliquer la norme rigoureuse adoptée aux États-Unis, dans le cadre de laquelle une base tarifaire était d'abord établie pour ensuite décider d'un taux de rendement acceptable (de Grandpré, 1970, p. 30). Au cours de la première série d'audiences sur les tarifs subséquemment à l'adoption de la loi de 1906, Bell déposa une nouvelle grille de taux visant à normaliser les tarifs pour les appels interurbains. Tandis que la société fit valoir qu'elle devait toucher un rendement acceptable, elle ne plaida pas en faveur de l'établissement d'une base de tarification mais seulement d'un rajustement des recettes en fonction de la hausse des coûts. Dans ce qui devait être le règlement le plus étonnant d'une cause portant sur les tarifs, l'affaire trouva sa conclusion de façon accidentelle. Le commissaire chargé de rendre la décision mourut, et les nouveaux tarifs furent approuvés sans changement (Armstrong et Nelles, 1986, p. 202).

La norme implicite qui en est ressortie était fondée en quelque sorte sur un critère d'augmentation des recettes qui reconnaissait la légitimité des coûts à compter de la date de prise d'effet de la réglementation. En 1912, la Commission évalua une autre demande de hausse de tarifs de Bell et en vint à la conclusion que la société était dans une situation financière satisfaisante et n'avait pas besoin de procéder à un rajustement des tarifs[11]. En réalité, la Commission adopta progressivement ce qu'on a appelé la norme de « l'investissement prudent », sauf qu'elle n'a jamais évalué la mesure dans laquelle l'investissement initial avait été raisonnable, comme ce fut fait en Nouvelle-Écosse. Elle a statué que les recettes devaient couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien, la provision pour amortissement ainsi qu'un rendement juste et raisonnable sur le capital investi[12].

Conclusion

En fin de compte, Bell a évité l'expropriation au Canada central parce qu'elle a pu se dispenser d'avoir à négocier ses contrats de réglementation à l'échelon municipal. C'est à Toronto, et non à Montréal, que se sont manifestées les pressions les plus fortes : c'est-à-dire là où les tramways furent brièvement nationalisés au début des années 1890, où la concession locale de Bell fut l'objet de vives attaques, où le mouvement en faveur du pouvoir public s'est développé au cours de la première décennie du vingtième siècle, et où le conseil municipal commença à préconiser la propriété publique des centraux téléphoniques. Le fait que Bell ait pu éviter d'avoir à renégocier un contrat avec une administration publique qui affichait une méfiance évidente à l'égard du capital privé et qui était disposée à recourir à n'importe

quel moyen pour évincer celui-ci peut être attribué à la charte fédérale que possédait la compagnie. Il importe peu que l'obtention d'une charte fédérale ait été le fruit d'une intuition extraordinaire ou du hasard. Ce qui importe, en définitive, c'est que ce facteur ait eu l'effet observé.

Les batailles judiciaires au sujet des champs de compétence eurent lieu à une époque où les progrès technologiques et la nature même des produits offerts rendaient particulièrement difficile le règlement de ces questions. Au départ, le service téléphonique était un produit de nature locale. Le télégraphe conservait sa suprématie dans le secteur des communications sur de grandes distances. Dès le début du vingtième siècle, cependant, des lignes téléphoniques interurbaines avaient été installées et commençaient à jouer un rôle de plus en plus important. La réglementation ou le contrôle au niveau local ne représentaient pas une solution optimale, ni même pratique, comme Bell s'empressa de le souligner au moment de faire valoir que les coûts fixes représentaient une proportion si élevée de ses coûts totaux qu'il lui était impossible de déterminer la répartition des coûts entre le service local et le service interurbain.

Abstraction faite du refus de Bell de négocier des contrats de concession au niveau local, la crise qui éclata sur la question du partage des compétences était à prévoir, dans une certaine mesure. Une telle impasse était également survenue aux États-Unis. Dans le cas du Canada, la crise fut rapidement réglée par la décision du Conseil privé établissant la suprématie du pouvoir fédéral dans ce domaine, bien que cette solution n'ait pas nécessairement été la plus efficace. La question du partage des compétences a peut-être été tranchée, mais celle de l'équité resta posée tout entière. Il fallait encore faire la preuve que les préoccupations des intervenants locaux seraient prises en considération par un organisme de réglementation fédéral. Lorsque les gens de l'Ouest eurent l'impression qu'il n'en serait pas ainsi en raison, notamment, de l'éloignement de l'appareil administratif fédéral (établi à Ottawa), ils se tournèrent vers un autre instrument de réglementation. C'est d'ailleurs ce qui constitue le sujet du prochain chapitre.

9 Manitoba – Entreprise publique et réglementation

Au Manitoba comme ailleurs, le contrat de concession passé à l'origine a graduellement montré des failles qui, au début du vingtième siècle, firent ressortir le besoin de renégocier les concessions en vigueur. Le Manitoba opta alors pour une solution typiquement canadienne, recourant simultanément à la réglementation et à l'entreprise publique. Entre 1905 et 1910, le gouvernement manitobain nationalisa le réseau téléphonique de la province et autorisa l'administration municipale de Winnipeg à établir une centrale électrique pour concurrencer la Winnipeg Electric Company, une société appartenant à des intérêts privés. Subséquemment, une régie des services publics a été créée, principalement dans le but de réglementer les entreprises de services publics qui appartenaient à l'État.

La nationalisation par le Manitoba du réseau téléphonique était reliée à deux aspects du non-fonctionnement du modèle contractuel, à savoir l'opportunisme de l'État et l'incapacité de rédiger un contrat qui assurait l'interfinancement de certains services aux consommateurs. Elle montre aussi que la stratégie utilisée avec succès par Bell dans l'est du Canada pour éviter la nationalisation ne s'est pas révélée suffisante ailleurs. Aucune stratégie ne peut garantir l'intégrité d'immobilisations à long terme lorsque l'État est déterminé à en faire l'acquisition.

La création d'une entreprise publique d'électricité a aussi donné lieu à un certain opportunisme de la part des autorités provinciales. Cet épisode montre comment une entreprise privée peut continuer à opérer, même en perdant l'exclusivité d'une concession en raison de l'arrivée d'une entreprise publique. Trois facteurs ont ici joué. D'abord, l'entreprise privée a adopté une stratégie commerciale efficace. En outre, l'existence de contraintes extérieures associées au contrôle fédéral des eaux manitobaines l'a aidée indirectement. Enfin, le régime de réglementation mis en place a contribué à limiter la concurrence exercée par l'entreprise publique.

Dans le premier chapitre, nous avons fait valoir que le choix entre le tribunal de réglementation et la nationalisation pouvait dépendre des coûts relatifs de ces deux instruments. Nous avons soutenu par ailleurs que les diverses contraintes imposées au Canada (comparativement aux États-Unis) pour empêcher l'État d'agir de façon opportuniste feraient en sorte que les coûts associés à la nationalisation seraient moins élevés, du moins à court terme, et qu'il en résulterait donc un plus grand nombre d'entreprises de services publics administrées par l'État. Il est par conséquent significatif que l'opportunisme ait marqué les rapports de la province du Manitoba avec les entreprises privées de services publics dans les deux secteurs.

Mais l'étude de l'expérience manitobaine fait ressortir une autre raison qui expliquerait les écarts de coûts entre les deux instruments d'intervention de l'État. Lorsque l'influence du pouvoir fédéral est telle qu'elle gêne l'exercice du pouvoir de réglementation d'une province, le coût relatif de la réglementation pour cette dernière s'accroît d'autant, par comparaison avec le recours à l'entreprise publique. Le Manitoba s'est retrouvé dans la situation où les chartes fédérales accordées à la compagnie de téléphone et à l'entreprise de production d'électricité les soustrayaient à toute réglementation locale effective.

Par conséquent, le choix de l'entreprise publique dans les secteurs du téléphone et de l'électricité peut être jugé rationnel dans le cadre exposé précédemment, avec la considération supplémentaire suivante : le système fédéral a également influé sur le coût relatif des deux politiques. Ce qui est unique à l'expérience du Manitoba, toutefois, c'est qu'un organisme de réglementation fut subséquemment constitué pour surveiller les activités des entreprises de services publics administrées par l'État. Cela montre les avantages que peut offrir un tel intermédiaire pour administrer, surveiller et arbitrer les modalités du contrat entre l'État et les détenteurs d'un monopole naturel, dans les situations où celui-ci est à la fois entre les mains d'entreprises publiques et privées.

L'expropriation des installations de Bell Canada au Manitoba

La prise en main des installations de Bell Canada au Manitoba par un gouvernement provincial décidé à établir un réseau téléphonique public peut avoir résulté, en partie, de la stratégie suivie par cette société pour éviter le contrôle local dans les marchés du centre du pays. Bell a si bien réussi à échapper à l'emprise des administrations locales dans cette région que le gouvernement du Manitoba s'est senti obligé de recourir au seul moyen restant à sa portée pour exercer un

certain contrôle local, soit la nationalisation. Celle-ci fut accomplie en faisant planer la menace d'une confiscation de l'actif de Bell par le biais du pouvoir de taxation de la province.

Après la décision rendue en 1904 par le Conseil privé confirmant l'autorité fédérale sur Bell, le mouvement populiste ontarien a tenté de compenser la perte du droit de négocier localement une réglementation par contrat en exerçant des pressions politiques sur le gouvernement fédéral à Ottawa. Le gouvernement du Manitoba, plus éloigné de la capitale nationale, a choisi un autre moyen d'action, en l'occurrence la propriété publique. Le recours à une solution aussi différente découle probablement du fait que, dans l'esprit des gens de l'Ouest, un organisme de réglementation établi à Ottawa serait peut-être en mesure de comprendre les préoccupations des autorités locales de Toronto ou de Montréal, mais ne serait vraisemblablement pas au courant de celles qui existent dans une région beaucoup plus éloignée comme les Prairies.

Au moment où, en 1905, le gouvernement fédéral établissait un comité spécial chargé d'examiner le problème de la réglementation des services téléphoniques, le Comité des projets de loi privés du Manitoba recommandait au gouvernement provincial d'envisager la possibilité de créer un réseau téléphonique appartenant à l'État (Mavor, 1917, p. 16). En novembre de la même année, le premier ministre Roblin a annoncé que le gouvernement était résolu à étatiser le réseau téléphonique. Au début de 1906, on forma un autre comité et un projet de loi visant la création d'un service public fut déposé et adopté.

De l'avis des conseillers juridiques consultés par la province pour savoir si elle pouvait exproprier les installations de Bell au Manitoba, la charte fédérale de la société la protégeait contre une telle initiative. Cet avis était partagé par les autorités fédérales (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 178 et 179). D'ailleurs, la province ne réussit pas à obtenir du gouvernement fédéral l'autorisation d'exproprier (Mavor, 1917, p. 17). Néanmoins, le gouvernement provincial fut informé par ses conseillers juridiques qu'il pouvait imposer une taxe discriminatoire sur les opérations de Bell. Le projet de loi déposé en mars prévoyait à la fois une taxe discriminatoire et l'établissement d'un réseau provincial-municipal. Bien que le gouvernement ait éventuellement renoncé à imposer une telle taxe, il avait montré qu'il possédait un atout en réserve.

Au début, la politique suivie par le gouvernement provincial fut loin de faire l'unanimité. Dans des référendums tenus au cours de l'automne de 1906, de nombreuses municipalités votèrent contre l'installation de centrales téléphoniques destinées à être raccordées aux lignes à grande distance du réseau provincial (Armstrong et Nelles, 1986, p. 188). Mais en moins d'un an, l'opinion publique avait changé. Au début de 1907, le gouvernement provincial fut réélu après avoir mené une campagne fortement axée sur l'étatisation du réseau téléphonique. L'installation des lignes interurbaines commença alors et, à l'automne de 1907, le gouvernement provincial construisait une centrale téléphonique à Winnipeg. Pendant la campagne électorale de 1907, le parti d'opposition se déclara également en faveur de la propriété publique, tant l'opinion était favorable au principe. On fit grand cas de la possibilité d'abaisser les tarifs du service téléphonique pour les agriculteurs et les usagers des petites localités.

À l'automne de 1907, Bell abdiqua et vendit ses installations au gouvernement provincial pour une somme de 3,5 millions de dollars sous forme d'obligations provinciales portant intérêt à 4 %, ce qui équivalait à 3 millions de dollars en raison de l'escompte alors applicable sur ces titres (Mavor, 1917, pp. 29 à 31). Le montant de la transaction fut établi en fonction de la valeur amortie des installations, qui était d'environ 3,2 millions de dollars, à laquelle s'ajoutait une prime de 10 % pour tenir compte du caractère forcé de la vente. Les données existantes confirment que la somme versée correspondait approximativement à la valeur de reconstitution des investissements de Bell[1]. Cependant, la société Bell aurait eu droit de recevoir la valeur actualisée des bénéfices futurs, si elle avait été traitée de façon équitable au sens de la loi, puisqu'elle détenait effectivement une concession à perpétuité. Si Bell n'a pas revendiqué le plein montant de l'indemnité, c'est peut-être en partie à cause de son besoin pressant de capitaux durant la crise qui a secoué les marchés financiers nord-américains en 1907 (Armstrong et Nelles, 1986, p. 183). La position de Bell a été déterminée par des impératifs plus importants, notamment le risque que la valeur de ses actifs tombe à un niveau inférieur à la valeur de reconstitution par suite de la concurrence coûteuse que lui livrait le réseau public. L'installation des lignes de l'État progressait et, de plus, le premier ministre du Manitoba avait déjà montré qu'il était disposé à imposer une taxe discriminatoire aux sociétés privées. Le directeur général de Bell résuma ainsi, en substance, les raisons de la vente :

> S'il est certain que la concurrence du réseau de l'État nous causera des pertes, je crois qu'il est préférable d'accepter les 4 000 000 $ ou le montant convenu que d'avoir à livrer, sans cette somme, une concurrence qui nous ruinerait[2] (Armstrong et Nelles, 1986, p. 184).

Il existe donc un parallèle entre la nationalisation du service téléphonique au Manitoba et la création d'une entreprise publique fédérale dans le secteur ferroviaire. Dans les

deux cas, l'État a pu exercer un pouvoir que n'avait pas le secteur privé pour obliger une entreprise ayant fait des investissements à long terme à renoncer à son actif. Toutefois, il n'est pas évident que le gouvernement du Manitoba ait agi avec le même opportunisme que le gouvernement fédéral. D'abord, le Manitoba n'était pas partie au contrat initialement négocié à Ottawa lorsque la société Bell avait obtenu sa charte. En fait, on pourrait faire valoir que Bell a été indirectement responsable de ce qui s'est produit au Manitoba, en cherchant à se protéger lors de la renégociation de son contrat en Ontario, laquelle risquait d'échouer en raison de l'ardeur du mouvement populiste à Toronto. Si cela explique vraiment le choix de l'instrument d'intervention au Manitoba, le rapport de cause à effet est trop ténu pour confirmer la vénalité ou la déception que suppose implicitement l'expression « comportement opportuniste ». Au mieux, nous pourrions dire que la stratégie suivie par Bell dans une province a eu, ailleurs, d'autres conséquences qui n'ont pu être évitées, compte tenu de l'époque et des circonstances.

La nationalisation opérée par le gouvernement du Manitoba montre que l'adoption d'une stratégie unique n'était pas suffisante pour mettre à l'abri les entreprises privées de services publics dans leurs négociations avec l'État. Une charte fédérale, comme celle que détenait Bell, pouvait empêcher l'expropriation par les administrations municipales mais non par une province résolue à choisir un instrument d'intervention garantissant un plus grand contrôle local. En dernière analyse, la société Bell a été contrainte de vendre ses installations au Manitoba devant la menace d'une taxe discriminatoire et de tactiques prédatrices de la part des autorités locales.

Il faut aussi noter que l'échec du processus de renégociation au Manitoba est relié à l'intention d'atteindre des objectifs de politique publique qu'il est difficile mais non impossible de réaliser par le biais d'une entreprise privée. Les résultats de l'élection ont montré qu'il était plus important pour les Manitobains que pour les gens des provinces centrales d'abaisser et d'équilibrer les tarifs de téléphone[3].

Bien qu'un organisme de réglementation puisse recourir aux subventions pour réduire les tarifs ou les fixer de manière à favoriser certains utilisateurs, il y a certains coûts administratifs à employer un tel instrument d'intervention et ceux-ci peuvent être plus élevés que lorsque les politiques sont mises en œuvre par l'intermédiaire d'une société d'État. Il peut être plus facile pour le gouvernement de veiller au respect des exigences liées aux subventions lorsqu'il a directement accès aux registres comptables d'une entreprise de services publics appartenant à l'État. De même, il peut avoir moins de difficulté à convaincre une société d'État d'appliquer une grille de tarifs qui reflète certains objectifs d'équité et comporte une mesure d'interfinancement.

Mais il est difficile de prêter foi à l'argument qui précède, même s'il est souvent invoqué pour justifier la création d'une entreprise publique aux fins de fournir des services, à la lumière de ce qui s'est produit après coup au Manitoba. En effet, la création d'une société publique de téléphone n'a pas donné lieu à une comptabilité rigoureuse des subventions implicites que l'on retrouve lorsqu'il y a propriété publique. En réalité, celle-ci a plutôt servi à dissimuler le coût réel de la politique poursuivie par le gouvernement. Durant les trois premières années, les états financiers de l'entreprise publique de téléphone furent faussés pour masquer les coûts réels de l'opération. Aucune provision pour amortissement ne fut inscrite aux livres et les frais d'entretien se trouvèrent englobés dans les dépenses d'immobilisation. Ainsi, l'exploitation du service téléphonique par l'État paraissait rentable, alors qu'elle ne l'était pas, et les tarifs furent abaissés au début de 1909. Toutefois, en 1911, la situation financière réelle de l'entreprise fut mise au jour lorsque la commission chargée d'administrer le service téléphonique public a décidé, au mécontentement du gouvernement, d'imputer aux recettes courantes les dépenses d'entretien et de reconstruction, déclarant ainsi un déficit considérable qui a provoqué une crise politique.

D'après les calculs de Mavor, le déficit du service public de téléphone est passé de 12 000 $ en 1908 à 15 593 $ en 1909, puis à 16 000 $ en 1910 et à 220 000 $ en 1911. Les pertes par appareil téléphonique augmentèrent au même rythme. Le nombre d'appareils, qui était d'environ 14 000 au début de 1908, atteignait 29 748 au début de 1911, ce qui signifie que la subvention de l'État par abonné est passée d'environ 0,85 $ à 7,40 $ au cours de la période[4].

L'évolution des événements peut laisser croire que l'instrument d'intervention choisi, en l'occurrence l'entreprise publique, avait une importance cruciale non pas en raison des avantages qu'il présentait au niveau du contrôle, mais parce qu'il offrait de meilleures possibilités de masquer les subventions. Ce dernier aspect est d'autant plus capital que l'ensemble de la population du Manitoba (plus de 460 000 habitants en 1911) devait subventionner un nombre relativement restreint d'usagers du service téléphonique (moins de 30 000). Mais les faits ne corroborent pas cette hypothèse. Les possibilités qui existaient pour tromper le public étaient somme toute assez limitées; à mesure que le déficit s'accroissait, il devenait plus facile à déceler ou encore trop coûteux pour être ignoré par le gouvernement.

Une commission royale fut nommée au début de 1912 pour examiner les opérations du service public de téléphone,

mais non pour déterminer dans quelle mesure les directives données par le gouvernement avaient contribué au déficit. Dans son rapport, la commission d'enquête critiqua les opérations de même que les méthodes comptables de l'entreprise publique de téléphone. Obligé de trouver un moyen de se sortir d'une situation embarrassante qui allait rendre nécessaire une augmentation des tarifs, le gouvernement créa une régie des services publics[5]. Le réseau public de téléphone fut par la suite dirigé par un seul commissaire relevant d'un conseil consultatif dont un des membres était le commissaire des services publics[6].

La nouvelle régie des services publics autorisa une augmentation des tarifs qui eut pour effet de supprimer presque entièrement le déficit à la fin de 1913, abaissant la subvention par abonné à environ 1,15 $. Une autre conséquence importante fut que, sous l'autorité du commissaire des services publics, l'entreprise adopta des méthodes comptables qui reflétaient plus exactement les coûts réels (Mavor, 1917, pp. 127 à 129). Par la suite, la réglementation devint l'instrument par lequel le gouvernement exerça un contrôle sur le service public de téléphone.

La concurrence entre les entreprises privées et publiques dans le secteur de l'électricité

La Winnipeg Electric Railway Company, une entreprise privée détenant le monopole des services d'électricité, de gaz et de transport urbain à Winnipeg, fut formée au tout début du siècle. Constituée à l'origine sous le nom de Manitoba Electric Street Railway Company par MM. Mackenzie et Mann, dont la réputation était rattachée au Canadian Northern, la société obtint, en 1892, une concession l'autorisant à construire un réseau étendu de tramways électriques à Winnipeg pour remplacer le service de wagons hippomobiles alors exploité par une autre entreprise[7]. Dans la charte de la société, il était précisé qu'elle pouvait aussi produire et vendre de l'électricité pour l'éclairage et le chauffage ainsi qu'à d'autres fins.

Au cours des six années subséquentes, la société de tramways de M. Mackenzie manœuvra de manière à unifier tous les services d'utilité publique à Winnipeg. Ce faisant, la société élimina toute concurrence possible et le processus de négociation contractuelle avec l'État se trouva restreint à un petit nombre de joueurs. En 1894, elle fit l'acquisition de l'entreprise rivale de tramways (Armstrong et Nelles, 1986, p. 94). En 1895, la Manitoba Electric Light Company (qui avait reçu sa charte en 1880) perdit son contrat de service avec la municipalité de Winnipeg et, pour des raisons financières, fut obligée de fusionner avec la Winnipeg Electric Street Railway Company en 1898. Par suite de cette acquisition, Mackenzie possédait dorénavant une charte permettant à sa société de distribuer de l'électricité à l'échelle de la province sans avoir à obtenir le consentement des municipalités (Rea, 1975, p. 75). En 1900, la société procéda à l'acquisition d'un autre concurrent important, la North West Electric Company. Mackenzie fit par ailleurs construire des installations de production de gaz pour alimenter le marché de Winnipeg. En 1902, reconnaissant les avantages de l'énergie hydro-électrique, il s'associa aux bailleurs de fonds de la Ogilvie Milling Company en vue de la construction d'une centrale hydro-électrique sur la rivière Winnipeg, à 60 milles seulement de la ville du même nom; la production d'électricité y débuta en 1906. En 1904, la société de distribution résultant de cette fusion, la Winnipeg General Power Company, fut elle-même amalgamée avec la société de tramways pour former la Winnipeg Electric Railway Company (Armstrong et Nelles, 1986, p. 96). Cette dernière possédait un bloc majoritaire d'actions dans la société de production d'électricité, la Winnipeg River Power Company, qui allait devenir la Manitoba Power Company. Ainsi, la concurrence en provenance du secteur privé se trouva éliminée, comme à Vancouver, par des fusions, des regroupements et des investissements préemptifs.

Devant ces développements, l'administration municipale de Winnipeg tenta de reprendre un certain contrôle local. En vertu de la concession accordée en 1892 à la société de tramways, cette dernière devait, à compter de 1902, verser à la municipalité 5 % de ses recettes brutes et une redevance de 20 $ par wagon de tramway; toutefois, l'entente ne prévoyait aucun contrôle des tarifs d'électricité ou de gaz. À l'échéance de la concession en 1927 (après 35 ans), la municipalité avait la possibilité d'acheter la société à un prix déterminé par arbitrage. Si la municipalité n'exerçait pas cette option, la concession était prolongée pour des périodes de cinq années (Rea, 1975, p. 75). Le contrat initial accordait donc une grande latitude à la société; toutefois, la rentabilité fortement accrue de cette dernière et les possibilités réduites qui s'offraient à la municipalité ont amené celle-ci à demander la renégociation du contrat. Les premières démarches portèrent sur le secteur de l'électricité puisque c'est là où le contrat passé à l'origine offrait le moins de garantie au public.

Comme dans le secteur du téléphone, le partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces posa des difficultés particulières au Manitoba dans le choix d'un instrument de réglementation. Le gouvernement fédéral avait toujours la responsabilité d'administrer les modalités d'exploitation du bassin fluvial. Tandis que la Winnipeg Electric Railway Company opérait avec une charte provinciale, la filiale engagée dans la production d'élec-

tricité détenait une charte fédérale. La cause impliquant la société Bell, dans laquelle les tribunaux devaient trancher la question de la primauté de la réglementation fédérale ou provinciale, était déjà engagée depuis quelque temps en 1902, mais la décision rendue par le Conseil privé en 1904 fit ressortir clairement que par le fait de détenir une charte fédérale limitait considérablement les pouvoirs des provinces. Cela signifiait que la création d'une régie provinciale de réglementation ne constituait pas une option viable pour le Manitoba. Alors qu'un tel organisme aurait pu se prononcer sur la mesure dans laquelle les tarifs demandés par la Winnipeg Electric Street Railway Company étaient appropriés, il n'avait pas les pouvoirs nécessaires pour exercer un contrôle sur les tarifs imposés à cette société par sa filiale engagée dans la production d'énergie électrique car celle-ci détenait une charte fédérale.

Puisque la stratégie d'acquisition de Mackenzie avait eu pour effet d'éliminer les autres parties avec qui l'État aurait pu négocier des contrats de concession et que la réglementation par le biais d'un tribunal ne s'avérait pas une solution indiquée dans les circonstances, la voie suivie fut de mettre en place des installations de production d'énergie appartenant à la municipalité. Mais, en premier lieu, l'État devait exercer ses pouvoirs pour supprimer les mesures de protection qu'il avait offertes à l'origine dans le dessein d'attirer des investissements privés. Au Manitoba comme en Ontario, les entreprises privées de services publics avaient réussi à faire adopter des lois les protégeant contre un rachat éventuel[8]. En 1902, l'administration municipale de Winnipeg tenta de faire supprimer cette protection, mais le gouvernement provincial refusa. En 1906, elle se vit enfin accorder les modifications requises à sa charte pour lui permettre de construire une centrale municipale, y compris l'abrogation des clauses de protection contre un éventuel rachat. Après quelques délais, la municipalité procéda à la construction de sa centrale et de son réseau de distribution d'électricité; les installations furent inaugurées en 1911. Au Manitoba, la protection offerte à l'investisseur initial a ainsi été supprimée à la demande de l'administration de la capitale provinciale. En outre, la municipalité rejeta l'offre de vente faite par Mackenzie (Armstrong et Nelles, 1986, p. 156). Comme en Ontario, donc, le choix de l'entreprise publique au Manitoba fut associé à l'abrogation des engagements contractuels pris par l'État dans le but de protéger les immobilisations faites à l'origine dans une industrie par des investisseurs privés.

Au contraire de ce qui s'est produit dans le secteur de l'électricité, une stratégie d'accumulation, d'extension et de regroupement des concessions a permis de protéger l'actif de la compagnie de tramways. De 1900 à 1910, Mackenzie s'employa à prolonger les concessions semblables qu'il détenait, comme l'avaient fait les sociétés de tramways de Vancouver et de Montréal. En 1905, il acheta la Suburban Rapid Transit Company, qui desservait les banlieues situées à l'ouest de Winnipeg. En 1908, il fit l'acquisition de la Winnipeg, Selkirk and Lake Winnipeg Railroad, qui desservait les banlieues nord, et la fusionna avec la Winnipeg Electric Railway Company. Les concessions touchant à environ 17 municipalités furent finalement regroupées entre les mains de cette société. La concession exclusive pour Winnipeg devait prendre fin en 1927, tandis que les dates d'échéance des autres concessions s'échelonnaient de 1932 à 1943. Chaque contrat stipulait que l'administration municipale pouvait acheter l'entreprise de transport au terme de la concession ou prolonger la durée de celle-ci. Évidemment, puisque la loi exigeait que la valeur de l'expropriation tienne compte de l'exploitation future, l'expropriation par la ville de Winnipeg aurait amené celle-ci à subventionner les municipalités voisines, parce que la valeur actualisée des bénéfices futurs sur les réseaux voisins serait entrée dans l'établissement du prix d'achat. Comme dans d'autres cas observés ailleurs, cette stratégie fit augmenter sensiblement le coût d'une expropriation éventuelle.

Le prolongement des voies a permis de protéger non seulement les activités de transport en commun de l'entreprise, mais aussi ses opérations dans les secteurs du gaz et de l'électricité. La compagnie acceptait de prolonger son réseau dans les municipalités de banlieue uniquement si celles-ci signaient des contrats d'achat de gaz et d'électricité à long terme. Ainsi elle s'accaparait ces marchés et se protégeait, dans une certaine mesure, contre la concurrence possible du service d'électricité appartenant à la ville de Winnipeg (Winnipeg Hydro).

Lorsque la ville de Winnipeg obtint l'autorisation de construire sa propre centrale en 1906, elle tenta d'empêcher que l'entreprise de Mackenzie distribue de l'électricité sur son territoire en s'opposant à ce qu'elle y installe des fils. Cette dernière intenta une poursuite en 1906, alléguant qu'elle détenait ce droit en vertu de la charte de la Manitoba Electric, Light, and Gas Company qu'elle avait acquise. En 1912, le Comité judiciaire du Conseil privé donna gain de cause à la compagnie.

L'entreprise privée avait donc gagné la bataille, mais non la guerre. En 1911, lorsque la centrale municipale entra en exploitation, elle fixa le tarif de l'électricité à 3,33 cents le kWh, ce qui obligea la Winnipeg Electric Railway Company à faire de même, alors qu'elle avait demandé jusque-là un tarif de 7,5 cents le kWh (Rea, 1975, p. 78). La même année, Mackenzie offrit à la municipalité de lui vendre sa société; une entente fut conclue avec le maire, mais le conseil municipal rejeta l'offre. Par la suite, il semble que Mackenzie ait

trouvé un groupe financier de New York disposé à acheter l'entreprise, mais à condition qu'une protection supplémentaire soit accordée en regard des concessions pour le transport par tramways (Nelles, 1976, pp. 468 et 469).

À cette fin, sept projets de loi privés furent déposés à l'assemblée législative dans le but d'accorder, à perpétuité, toutes les concessions qui restaient pour le transport en banlieue à la Winnipeg Electric Railway Company. L'administration municipale de Winnipeg s'opposa à ces projets de loi, mais la capitale ne comptait que quatre des 40 députés de l'assemblée législative pour faire valoir ses vues, en dépit du fait qu'on y retrouvait le tiers de la population de la province (Rea, 1975, pp. 79 à 82). Les députés qui représentaient des régions rurales se montrèrent favorables aux projets de loi parce qu'ils faisaient entrevoir la promesse de raccorder de nombreux districts à la région métropolitaine. Ainsi, la ville de Winnipeg semblait devoir perdre la bataille avec la société qui détenait le monopole local, parce que cette dernière s'était adressée à un auditoire politique différent.

À ces projets de loi privés s'ajoutait un projet de loi portant sur la création d'une régie des services publics, lequel découlait des difficultés récemment survenues dans le secteur du téléphone. C'est cet aspect qui paraissait le plus menaçant pour la ville de Winnipeg. En vertu du projet de loi, toutes les entreprises privées de services publics allaient être assujetties au contrôle de la régie, tandis que cette réglementation serait facultative dans le cas des entreprises publiques. Toutefois, si le pouvoir de réglementation de la régie était étendu aux entreprises publiques, celle-ci aurait le pouvoir de fixer leurs tarifs. Au cours du débat qui suivit, les représentants de la société privée insistèrent sur le fait que les tarifs pratiqués par l'entreprise publique d'électricité étaient indûment faibles et que l'intervention de la régie permettrait de remédier au problème. Pour cette raison, les autorités de Winnipeg craignaient qu'une simple modification du projet de loi ne fasse disparaître les tarifs d'électricité modiques pour lesquels tant d'efforts avaient été consentis[9].

En fin de compte, les parties en vinrent à un compromis[10]. Les projets de loi privés furent modifiés pour que les concessions ne soient pas accordées à perpétuité, mais ceux portant sur le transport en banlieue furent adoptés. L'administration municipale accepta que son entreprise d'électricité soit assujettie à la réglementation de la régie, mais cette dernière ne fut pas autorisée à hausser les tarifs d'une entreprise de services publics sans le consentement de celle-ci (Manitoba, 1939, p. 197). Ainsi on créa un organisme de réglementation ayant le pouvoir d'exercer un contrôle sur les entreprises du secteur privé et, à tout le moins, un pouvoir de persuasion morale auprès des entreprises publiques.

L'entrée en scène d'un organisme de réglementation eut pour effet d'atténuer la rivalité entre les secteurs privé et public. Le commissaire des services publics réussit même à amener les deux entreprises de services publics de Winnipeg à collaborer en faisant une utilisation commune des poteaux (Nelles, 1976, p. 470). Nommé par ailleurs unique commissaire d'une commission royale, il examina la possibilité d'étendre le réseau public d'électricité à l'échelle de la province, mais en vint à la conclusion qu'il ne serait pas pratique de créer une version manitobaine d'Hydro-Ontario. Un petit réseau rural public fut néanmoins mis sur pied dans le sud-ouest du Manitoba en 1919, mais les pertes qu'il afficha refroidirent l'enthousiasme manifesté pour la création d'une société semblable à l'Hydro-Ontario au cours des années subséquentes. Enfin, la régie eut recours à la persuasion morale pour amener l'entreprise municipale d'électricité à hausser ses tarifs; ceux-ci augmentèrent en effet graduellement pour rejoindre ceux de l'entreprise privée (Nelles, 1976, pp. 195, 471 et 472).

La régie des services publics a aussi permis d'atténuer les problèmes d'ordre contractuel auxquels étaient confrontées les entreprises de tramways. Dans son rapport de 1915, la régie nota que les demandes au chapitre du service étaient souvent déraisonnables et qu'il était de son devoir de résister aux tentatives d'opprimer un service public par son intermédiaire. Enfin, lorsque l'entreprise de transport s'adressa à la régie, en 1919, pour trouver une solution aux difficultés causées par l'inflation rapide qui avait fait chuter les bénéfices de la plupart des entreprises canadiennes de services publics, la régie manitobaine autorisa une hausse provisoire des tarifs et procéda ensuite à une évaluation du capital de l'entreprise en fonction du coût de reconstitution, formule alors répandue aux États-Unis[11]. En 1920, l'organisme de réglementation était devenu un tribunal qui, en matière d'établissement des tarifs, protégeait les entreprises privées contre le type de comportement opportuniste qui avait provoqué la faillite de la compagnie du Grand Tronc.

L'autre menace posée par la propriété publique dans le secteur de l'électricité fut écartée par un moyen différent. Comme dans le cas de la Colombie-Britannique, ce moyen était lié à la nature particulière du fédéralisme canadien. Mais au Manitoba, contrairement à ce qui s'est produit en Colombie-Britannique, ce moyen ne découlait pas d'une particularité de la législation fédérale sur les chemins de fer, mais de l'autorité du gouvernement central en matière de développement et d'exploitation des sites de production hydro-électrique dans la province.

Avant 1930, les rivières, terres, forêts et mines du Manitoba étaient administrées par le gouvernement fédéral, dans l'intérêt général du Dominion. À compter de 1909, le

ministère de l'Intérieur fut chargé de veiller à l'exploitation efficace des cours d'eau du Manitoba. Ce ministère établit des règlements prévoyant un contrôle rigoureux des cours d'eau et de tous les aspects techniques et opérationnels de leur utilisation. Ces règlements stipulaient que de nouveaux sites ne pouvaient être mis en valeur avant que le potentiel des sites existants n'ait été pleinement exploité. En outre, des sites étaient réservés en vue d'une exploitation exclusive[12]. Il est résulté de tout cela une structure, peut-être bien ordonnée et efficace aux yeux de ses auteurs[13], dans laquelle la Winnipeg Electric Company (nouveau nom après 1924) réussit à obtenir l'accès à une source abondante et peu coûteuse d'énergie qui lui conférait un avantage économique indéniable.

L'entreprise privée et l'entreprise publique d'électricité avaient déjà commencé à collaborer au milieu des années 20. Il avait été tacitement convenu que les abonnés alors desservis, à l'exception des grands utilisateurs industriels, ne seraient pas autorisés à changer de fournisseur, ce qui avait permis de réduire la concurrence (Manitoba, 1939, p. 195). En 1925, l'entreprise publique, confrontée à un problème de potentiel insuffisant, accepta d'acheter de l'électricité auprès de l'entreprise privée. Une nouvelle entente fut conclue par la suite sur le partage du marché. En vertu de cet accord, l'approvisionnement du centre de la ville fut réservé à l'entreprise municipale d'électricité, et celui des banlieues, à l'entreprise privée (Armstrong et Nelles, 1986, p. 301). Grâce à l'intervention du gouvernement fédéral, la collaboration entre les deux entreprises a duré pendant une bonne partie des années 30.

La rivière Winnipeg est demeurée la seule source d'énergie hydro-électrique jusqu'aux années 50. Les deux premiers contrats de location (accordés à la filiale de la Winnipeg Electric Street Railway Company en 1904 et à Winnipeg Hydro en 1906) avaient été négociés avant que le plan détaillé de développement du gouvernement fédéral n'ait été achevé. Une fois ce plan mis au point en détail par le ministère de l'Intérieur, l'entreprise privée fut obligée d'abandonner son site pour construire une nouvelle centrale à Seven Sisters Reach. Elle dut donc renoncer à son site initial en retour de la concession d'un nouvel emplacement. Le site plus petit qui devait ensuite être aménagé à Slave Falls fut réservé à Winnipeg Hydro. Au terme de ces changements, l'entreprise privée se retrouva avec 70 % de la puissance existante (Nelles, 1976, pp. 475 à 478).

Informée du plan, la Winnipeg Electric Company présenta officiellement une demande en 1927 pour obtenir les droits au projet de Seven Sisters Reach (Nelles, 1976, pp. 475 et 476). Le premier ministre du Manitoba s'opposa d'abord à la demande parce que son parti (United Farmers) préconisait la propriété publique de l'électricité. Il changea d'avis lorsqu'il se rendit à l'évidence que la province n'avait pas le pouvoir d'exproprier le producteur privé en raison de sa charte fédérale. En outre, il ne valait pas la peine pour la province d'aménager le site puisque la capacité de la nouvelle centrale aurait été plus grande que la demande effective des réseaux publics. Enfin, le ministère de l'Intérieur fit valoir des arguments probants, notamment qu'il était plus efficace d'aménager les sites selon un plan échelonné et une formule d'exploitation exclusive. Puisque l'entreprise privée avait été obligée d'abandonner le site qu'elle occupait auparavant, la concession du site de Seven Sisters Reach lui revenait, selon le raisonnement du ministère[14]. Le premier ministre donna finalement son accord, mais en échange d'une garantie à l'effet que le réseau provincial rural obtiendrait toute l'électricité dont il aurait besoin à un tarif de 13,80 $ le kWh[15].

L'opposition ne tarda pas à se manifester tant au niveau municipal que provincial. Toutefois, le conseil municipal de Winnipeg, partagé en deux camps depuis la grève générale de 1919 (les milieux d'affaires et les travaillistes), rejeta par une faible majorité une résolution ordonnant à Winnipeg Hydro de présenter une demande. Le ministère de l'Intérieur n'eut donc pas à choisir entre deux demandes concurrentes. Néanmoins, des députés du Manitoba au Parlement canadien exercèrent des pressions sur le gouvernement fédéral pour empêcher l'aménagement du site de Seven Sisters Reach par une entreprise privée. Pour régler la question, le premier ministre du Manitoba dut lui-même intercéder auprès des autorités fédérales pour que soit approuvé, en août 1928, le plan proposé par le ministère de l'Intérieur (Nelles, 1976, pp. 475 à 478).

L'entente servit non seulement à raffermir le contrôle de la Winnipeg Electric Railway sur la production de l'électricité mais aussi sur le transport urbain, puisqu'elle fut conclue peu de temps après l'échéance de cette concession en 1927. L'entreprise avait tenté d'obtenir une prolongation de la concession depuis 1922. Sa demande avait suscité une vive opposition à Winnipeg, où la grève générale de 1919 avait amené un durcissement des positions des groupes adverses. Les milieux d'affaires, favorisés par le transfert du contrôle de l'entreprise de Mackenzie à des intérêts locaux en 1919-1920 et inquiets de la menace à la propriété privée que faisaient planer les groupes ouvriers militants, appuyèrent de plus en plus la Winnipeg Electric Railway. Toutefois, cela ne fut pas suffisant pour faire adopter une résolution au conseil municipal lorsque se pose la question d'un nouveau contrat. Par contre, la tentation de prendre le contrôle du transport urbain s'atténua lorsque l'entreprise obtint le droit d'aménager le site de Seven Sisters Reach de même qu'une concession à long terme lui attribuant le

contrôle de la plus grande part de la capacité de production d'électricité. L'obligation de verser une indemnité en fonction de la valeur d'exploitation de l'entreprise signifiait qu'avec la nouvelle capacité de production et une concession à long terme en main, le coût d'expropriation de la société aurait été sensiblement plus élevé.

Deux événements influèrent par la suite sur le régime de réglementation au Manitoba : premièrement, la création, en 1912, d'un organisme de réglementation et la décision prise par celui-ci, en 1920, ayant pour effet de permettre que les recettes de l'entreprise privée de tramways soient basées sur le coût de reconstitution; deuxièmement, la décision du ministère de l'Intérieur de réserver l'aménagement du site de Seven Sisters Reach à la Winnipeg Electric Company qui appartenait à des intérêts privés, décision qui fut ratifiée en 1928.

L'incidence de chacun de ces événements peut être évaluée par un examen de l'évolution du prix des actions et des titres obligataires de la Winnipeg Electric Railway Company. Le tableau 9-1 fait voir le cours moyen des actions ordinaires (colonne 1) et d'une émission de débentures (colonne 4). Le taux de dividende en fonction de la valeur au pair des actions ordinaires et le taux de rendement réalisé sur les débentures non garanties figurent dans les colonnes 3 et 5, respectivement. Enfin, le rendement des obligations à long terme des sociétés privées américaines est fourni dans la colonne 6, pour permettre la comparaison avec le rendement des titres à long terme de la Winnipeg Electric Company.

Les données révèlent une évolution très différente au cours de chacune des trois périodes, à savoir de 1905 à 1912, de 1912 à 1920 et de 1920 à 1929. Avant la mise en exploitation de la centrale appartenant à la ville de Winnipeg en 1911, le taux des bénéfices nets, le taux des dividendes et le cours des actions ordinaires de la Winnipeg Electric Railway Company ont augmenté de façon constante. Durant la deuxième période, le rendement du capital-actions, le cours des actions ordinaires et le rendement des débentures ont fléchi de façon régulière. La concurrence livrée par l'entreprise appartenant à la ville ainsi que l'inflation qui a sévi au cours des dernières années de la guerre ont eu une incidence négative sur la rentabilité de la société privée. L'influence qu'a pu avoir l'organisme de réglementation sur Winnipeg Hydro après 1912 au niveau de l'établissement des tarifs n'a pas suffi à compenser les effets de l'inflation à la fin de la période.

Après l'adoption de la formule de la base de tarification par l'organisme de réglementation en 1920, le cours des débentures de la société a regagné du terrain. L'écart entre le rendement de ces titres et celui des obligations à long terme des grandes sociétés américaines a atteint son plus haut niveau en 1920 pour ensuite retomber et se stabiliser à un niveau inférieur en 1924. Par contre, le cours des actions ordinaires a continué de fléchir jusqu'en 1924, puis a amorcé un vif redressement jusqu'en 1928, à mesure que se sont répercutés sur le marché boursier les effets du projet de Seven Sisters Reach. Ainsi, le régime de réglementation a éloigné le spectre d'une faillite, mais c'est l'intervention du gouvernement fédéral qui a été à l'origine du regain de valeur de l'entreprise.

Conclusion

Dans le chapitre d'introduction, nous avons fait valoir que les premiers contrats de concession *ex ante* entre l'État et une entreprise privée de services publics présentent de nombreuses caractéristiques qui sont susceptibles d'engendrer de graves difficultés au moment de la renégociation. Pour cette raison, il est nécessaire de recourir à une autre forme de contrat qui permet plus facilement de renégocier certains aspects au cours de la durée de la concession. Avec les garanties juridiques appropriées pour restreindre la possibilité d'un comportement opportuniste de la part de l'État, un tribunal de réglementation indépendant peut s'avérer un instrument utile à cette fin.

Cette analyse ne tenait toutefois pas compte des problèmes particuliers qui peuvent surgir dans un contexte où les pouvoirs sont partagés entre deux paliers de gouvernement. Ces problèmes ont été mis en relief au cours de l'évolution qu'a connue le contrat de concession *ex ante* au Manitoba. Dans cette province comme ailleurs, les modalités des contrats de concession conclus à l'origine comportaient des lacunes importantes; mais avant que ne se fassent sentir les pressions politiques pour qu'il y ait renégociation de ces contrats, les sociétés qui détenaient les concessions dans les secteurs du téléphone et de l'électricité avaient pratiquement éliminé toute concurrence par le recours à une stratégie d'acquisition systématique. Les conditions préalables à l'octroi d'une concession par voie d'enchères avaient disparu en raison d'une baisse radicale du nombre de participants potentiels à ce marché.

Quels qu'ont pu être les avantages offerts par le tribunal de réglementation dans ces circonstances, il avait le défaut majeur de n'être pas accessible aux autorités locales en raison du fait que les principaux exploitants détenaient des chartes fédérales[16]. Cette situation ne laissait ouverte à la province que la voie de la propriété publique pour faire appliquer une réglementation de portée locale.

La réglementation évolua éventuellement pour s'éloigner du contrôle des entreprises privées de services publics et

Tableau 9-1

Statistiques financières de la Winnipeg Electric Railway Company[1], 1905-1928

	Cours moyen des actions ordinaires à Toronto[2]	Gains nets/ valeur au pair des actions ordinaires	Taux de dividende en fonction de la valeur au pair des actions ordinaires (100)	Prix moyen des débentures perpétuelles consolidées[3]	Rendement réalisé sur les débentures consolidées	Rendement sur les obligations à 30 ans des grandes sociétés américaines[4]	Colonne 5 moins la colonne 6
	En dollars	En pourcentage		En dollars		En pourcentage	
1905	165,2	9,86	5,0				
1906	174,9	11,17	6,5				
1907	157,4	12,01	8,0				
1908	154,6	13,14	10,0				
1909	177,8	14,39	10,0	103,00	4,37	3,77	0,60
1910	183,4	15,58	10,0	104,75	4,30	3,80	0,50
1911	222,9	18,51	11,5	106,26	4,24	3,90	0,34
1912	231,8	16,75	12,0	103,25	4,36	3,90	0,46
1913	201,7	14,07	12,0	99,00	4,55	4,00	0,55
1914	197,6	11,05	12,0	95,00	4,74	4,10	0,64
1915	...	5,51	9,5	86,94	5,18	4,15	1,03
1916	97,7	5,61[5]	0	76,25	5,90	4,05	1,85
1917	55,4	1,69[5]	0	67,94	6,62	4,05	2,57
1918	48,0	0,98[5]	0	64,50	6,98	4,75	2,23
1919	43,0	1,08[5]	0	65,50	6,87	4,75	2,12
1920	32,8	6,56[5]	0	49,75	9,04	5,10	3,94
1921	37,8	3,84[5]	0	50,00	9,00	5,17	3,83
1922	37,2	3,51[5]	0	67,88	6,63	4,71	1,92
1923	33,6	2,75[5]	0	75,75	5,94	4,61	1,33
1924	29,3		1,0	81,25	5,54	4,66	0,88
1925	46,2	2,28[6]	2,0	82,25	5,47	4,50	0,97
1926	52,7	4,44[6]	2,0	79,25	5,68	4,40	1,28
1927	76,1	6,09[6]	2,0	83,75	5,37	4,30	1,07
1928	112,8	4,52[6]	2,0	89,50	5,03	4,05	0,98

1 Devenue la Winnipeg Electric Company après 1924.

2 Moyenne du cours mensuel le plus élevé et du cours mensuel le plus faible, lorsque les deux étaient disponibles pour un mois donné.

3 Garanties par un acte de fiducie en vertu duquel la totalité de l'actif et des propriétés de l'entreprise était hypothéquée.

4 Le rendement des obligations à 30 ans a été choisi parce qu'il se rapprochait le plus de la durée des débentures émises.

5 Après amortissement.

6 Après amortissement, avant la déduction pour « amortissement supplémentaire » mais après avoir débité les « frais différés et non répartis ».

SOURCE Les données des première, troisième et quatrième colonnes sont tirées des rapports annuels de la Winnipeg Electric Railway Company, tels que reproduits dans la publication de Houston, *Annual Financial Review*, Toronto, diverses années; les données de la sixième colonne proviennent de la publication des États-Unis, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1957*, Washington (D.C.), Département du Commerce des États-Unis, 1960.

devenir l'instrument de surveillance des entreprises de services publics appartenant à l'État. L'exemple du Manitoba met donc en relief une autre raison de recourir à la réglementation, bien que l'apparition de celle-ci soit toujours indirectement liée au problème d'ordre contractuel dont il est question dans notre étude. Au Manitoba, la création d'une régie des services publics a permis de résoudre les difficultés qui avaient surgi dans les secteurs du téléphone et de l'électricité en raison de la présence d'entreprises du secteur public. Dans le cas des services téléphoniques, l'organisme de réglementation fut le mécanisme adopté pour permettre un relèvement des tarifs lorsque les subventions publiques atteignirent des niveaux inacceptables. Dans le secteur de l'électricité, la réglementation a été perçue, par l'entreprise privée, comme un moyen de réduire le risque d'un comportement opportuniste de la part de l'État en éliminant la concurrence redoutable des entreprises publiques dont les tarifs étaient très bas. Les problèmes que la réglementation devait résoudre dans les deux secteurs trouvent leur origine dans le recours à l'entreprise publique par suite du non-fonctionnement du mécanisme initial de réglementation des contrats.

Toutefois, cet échec n'est pas imputable uniquement au comportement opportuniste de l'État. Ce sont plutôt les stratégies adoptées par les entreprises privées qui ont compliqué ou empêché la transition vers la réglementation par l'intermédiaire d'un tribunal. Devant les succès remportés par Bell en raison de sa charte fédérale, le gouvernement du Manitoba n'avait guère espoir de pouvoir exercer un contrôle local sur le secteur de la téléphonie sauf par le biais de la nationalisation. La société Winnipeg Electric Railway Company, qui détenait plusieurs concessions adjacentes dans le domaine du transport urbain et des concessions à perpétuité pour l'électricité et le gaz qui étaient protégées par des chartes fédérales, ne laissait guère d'alternative aux Manitobains qui se virent obligés de recourir à la création d'entreprises publiques.

La réglementation devint un moyen d'exercer un contrôle sur les entreprises publiques, à la fois pour réduire la tendance à court terme de l'État à recourir à l'entreprise publique à des fins politiques dans le secteur du téléphone, et pour faire taire les accusations de concurrence déloyale à l'endroit de l'entreprise publique d'électricité. Dans ce dernier cas, le gouvernement fédéral a aussi joué un rôle important en réglementant l'accès à la source d'énergie hydro-électrique, ce qui a eu (volontairement ou non) pour effet de permettre à l'entreprise privée de maintenir sa position relative.

Le choix de l'instrument d'intervention au Manitoba résulte donc à la fois de la stratégie suivie par les entreprises, qui a amené le gouvernement provincial à opter pour l'entreprise publique, et de la nature de l'État fédéral, qui a limité le recours à l'entreprise publique à un seul secteur. Cependant, il ne faut pas négliger l'influence du contexte politique sur ce processus, puisque l'évolution de la situation au Manitoba, telle que nous l'avons décrite ci-dessus, se rapproche beaucoup de celle observée en Colombie-Britannique. Toutefois, cette dernière a rejeté la propriété publique comme mode d'intervention pour des raisons tant pratiques (absence de pouvoir fiscal) qu'idéologiques. La situation au Manitoba rappelle aussi celle vécue en Ontario. Dans cette province, les services téléphoniques ont échappé au contrôle des autorités locales, mais l'entreprise publique d'électricité a réussi à absorber ses concurrentes du secteur privé dans une plus grande mesure qu'au Manitoba, au cours de la même période.

La différence entre ce qui s'est produit au Manitoba et en Colombie-Britannique s'explique probablement, en partie, par des attitudes divergentes à l'égard du monopole et de la volonté de recourir à la propriété publique. Dès le début, le Manitoba avait été disposé à dépenser des fonds publics pour corriger les injustices attribuées au monopole. Le gouvernement de cette province avait mené la lutte contre le monopole détenu par le CP, lequel lui avait été accordé par le gouvernement fédéral. Le Manitoba avait cherché à stimuler l'expansion de chemins de fer concurrents par des concessions de terres et des mesures d'aide aux coopératives de producteurs céréaliers. Dans ce dernier secteur, il prit même l'initiative de mettre en place un réseau public de silos à grain. Le Manitoba poursuivit une politique semblable dans le secteur du téléphone. Lorsque le gouvernement fédéral commença à exercer ses pouvoirs dans ce secteur, il apparut que les services de téléphone allaient échapper à toute réglementation locale. La province choisit alors de recourir à l'entreprise publique pour conserver une certaine mesure de contrôle local sur ces activités. La création d'un tribunal de réglementation local ne constituait plus une option viable suite à la décision rendue par le Conseil privé en 1904 dans la cause impliquant la société Bell. Les initiatives du Manitoba dans le secteur de la production d'électricité furent également motivées par l'incertitude qui existait quant à la compétence d'un organisme de réglementation local sur les activités de la filiale de la Winnipeg Electric Railway Company, qui détenait une charte fédérale.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer pourquoi le Manitoba n'est pas allé aussi loin que l'Ontario dans le secteur de l'électricité. Premièrement, le gouvernement manitobain n'a pas eu à faire face à des scandales publics impliquant des entreprises d'État, comme ce fut le cas en Ontario durant les années 1890[17]. Le mécontentement du public était plutôt imputable à la mauvaise gestion du gou-

vernement dans le secteur des silos à grain et l'industrie des services téléphoniques. Deuxièmement, la propriété publique des entreprises d'électricité ne jouissait pas d'un appui politique aussi grand. En Ontario, ce mouvement politique fut incarné au niveau provincial par Adam Beck, qui eut non seulement une longue carrière, mais recruta de nombreux partisans parmi les dirigeants des petites entreprises dans le sud-ouest de l'Ontario. Le Manitoba ne comptait pas le même nombre de régions industrielles en expansion que l'Ontario. En outre, la grève générale survenue à Winnipeg avait provoqué de profondes divisions au sein des milieux d'affaires, lesquelles affaiblirent sensiblement l'appui pour la propriété publique. La protection de l'entreprise privée prit donc une importance plus grande que le contrôle des monopoles. Par ailleurs, lors des conflits entre travailleurs et dirigeants d'entreprises en 1919, le régime de réglementation avait déjà évolué pour se rapprocher du modèle américain, lequel était fondé sur un rendement équitable en fonction de la juste valeur, et le contrôle des monopoles ne semblait plus poser un problème sérieux. Enfin, le gouvernement fédéral est intervenu plus tôt au Manitoba qu'en Ontario pour exercer un contrôle sur la mise en valeur du potentiel hydro-électrique.

Le contexte politique a donc joué un rôle déterminant dans le choix de l'instrument d'intervention. Des problèmes économiques de même nature peuvent être solutionnés par des moyens divers. Lorsqu'une solution ne convient pas, l'État peut faire appel à d'autres mesures qui lui permettront d'atteindre les objectifs qu'il vise par le biais de la réglementation des concessions. Le gouvernement du Manitoba a choisi la nationalisation notamment parce que les options offertes par le contrat de concession et le tribunal de réglementation n'étaient plus à sa portée. Ce choix témoigne aussi, en partie, d'un comportement opportuniste de la part de l'État, lequel rendait l'option de la nationalisation moins coûteuse. Dans les deux cas, l'entreprise de services publics a été obligée d'accepter, sans indemnisation, des changements arbitraires dans la nature du contrat. Il se peut donc que la nationalisation ait été choisie, en partie, à cause de son coût relativement moins élevé. Dans le cas du Manitoba, toutefois, les préférences politiques ont probablement joué un rôle important étant donné que le contexte avait fréquemment favorisé la nationalisation.

L'exemple du Manitoba montre aussi que l'on peut recourir à un organisme de réglementation, pas uniquement pour contrôler les entreprises privées de services publics. Dans ce cas, il servit d'instrument de surveillance des activités de deux entreprises de services publics appartenant à l'État. Toutefois, l'organisme de réglementation a servi davantage à établir des tarifs minimums qu'à fixer un plafond aux tarifs. Compte tenu de ce rôle, il doit être considéré comme l'un des instruments qui ont été utilisés pour exercer un contrôle sur un nouveau type d'entreprise, la société d'État. L'organisme de réglementation a offert les mêmes avantages en regard du contrôle des entreprises publiques que des entreprises privées. En outre, par la nomination d'un agent de réglementation indépendant, le gouvernement a pu échapper aux pressions engendrées par l'inefficacité qui caractérisait, à leurs débuts, plusieurs entreprises de services publics appartenant à l'État.

10 La création d'Hydro-Ontario – Le rejet du contrat de concession

Au cours des deux premières décennies du vingtième siècle, le secteur de l'électricité en Ontario a cessé d'être dominé par des intérêts privés; c'est à cette époque que la société d'État, Hydro-Ontario, a commencé à contrôler tant la production que la distribution de l'électricité. Constituée comme un quasi-organisme de réglementation qui achetait de l'électricité pour ensuite en faire la distribution et la vente auprès des réseaux municipaux, Hydro-Ontario est devenue, au début des années 20, le premier producteur d'énergie hydro-électrique de la province.

Comme dans le cas de la nationalisation des sociétés ferroviaires, la création d'Hydro-Ontario et sa performance subséquente ont littéralement baigné dans un contexte idéologique qui a obscurci la signification des événements ayant entouré cette nationalisation. Favorisée par un mouvement progressiste et appuyée par des générations successives d'électeurs depuis 1907, cette initiative a été vue comme le symbole d'une stratégie de développement économique typiquement canadienne – un exemple du rôle positif joué par l'État au niveau de la promotion des activités industrielles et de la collaboration avec les entreprises. Cependant, les symboles tendent à déformer la réalité. Une analyse minutieuse des circonstances ayant mené à la création d'Hydro-Ontario indique que l'État aurait eu des rapports moins que fructueux avec ceux qui furent les premiers producteurs industriels d'électricité.

L'hypothèse que nous avançons ici est que la création d'une entreprise publique telle qu'Hydro-Ontario aurait dû découler de difficultés contractuelles entre l'État et l'entreprise privée, accompagnées d'un comportement opportuniste de la part de l'État – ce que l'on considère comme un échec du modèle transactionnel. Et c'est exactement ce qui s'est produit. Le non-fonctionnement du modèle transactionnel est attribuable aux raisons présentées dans la première partie du document. Les parties n'avaient pas fait preuve de suffisamment de prévoyance au moment de fixer les termes des premières concessions accordées à des monopoles, et les progrès techniques survenus par la suite nécessitaient une redéfinition des termes des contrats. Au moment de la renégociation, on a invoqué une idéologie favorable à l'entreprise publique pour justifier un comportement opportuniste qui a eu pour effet de supprimer, sans indemnisation, la protection accordée aux investisseurs dans les ententes initiales. Il s'agissait précisément du type de comportement que la constitution des États-Unis visait à empêcher. Au Canada, la primauté du pouvoir législatif a permis à l'État de se désister d'engagements contractuels qui auraient été protégés aux États-Unis. Dans de telles circonstances, il n'est pas étonnant que les capitaux privés aient été éventuellement évincés et qu'une nationalisation soit survenue.

Le résultat a donc été le même que dans le secteur ferroviaire – la création d'une grande entreprise publique assumant le rôle d'organisme de réglementation. Il y avait, toutefois, des différences importantes. Dans le cas des chemins de fer, un organisme de réglementation, agissant selon les directives de l'État, a pratiqué une politique de tarifs spoliateurs qui a été un facteur déterminant dans la faillite des transporteurs, lesquels ont finalement été nationalisés. En Ontario, le gouvernement est intervenu plus directement tant par l'adoption d'une loi que par son mandataire, Hydro-Ontario, pour annuler des engagements qu'il avait pris antérieurement en vue de protéger les investisseurs privés d'une éventuelle expropriation de la part de l'État.

Les jalons historiques

L'abandon du contrat de concession

Au cours des deux dernières décennies du dix-neuvième siècle, l'électricité est apparue comme une nouvelle source d'énergie capable de concurrencer le gaz pour fins d'éclairage. À cette époque, il y avait un certain nombre d'entreprises de production d'électricité dans la plupart des centres urbains qui convoitaient une concession publique. Toronto ne faisait pas exception à la règle.

En 1881, la Toronto Electric Light Company (Toronto Electric) fut constituée en société et, en 1884, le conseil municipal lui accorda un contrat symbolique pour l'éclairage des rues. Trouvant la concurrence du gaz naturel trop forte, la société offrit à la Toronto Consumer's Gas Company (Consumer's Gas) de la racheter en 1888; elle essuya cependant un refus, l'entreprise de gaz naturel trouvant l'offre peu intéressante et lui préférant la technologie concurrente de Westinghouse (Armstrong et Nelles, 1986, p. 80).

À l'époque, la ville de Toronto s'efforçait de maintenir la concurrence entre les divers services publics. Elle cherchait

à préserver les conditions qui garantissaient la viabilité du contrat de concession. Lorsque la Consumer's Gas demanda l'autorisation d'installer des fils en 1889, la ville refusa, empêchant ainsi l'entreprise d'entrer dans le secteur de l'électricité. Elle tenta également de susciter la concurrence entre les entreprises qui offraient des services d'éclairage. En 1889, la ville octroya deux contrats – l'un à la Toronto Electric Light Company et l'autre à la Toronto Incandescent Electric Light Company – en leur accordant chacune une concession de 30 ans et en s'engageant à n'en accorder aucune autre. Afin de pouvoir redéfinir les termes des contrats advenant la disparition de l'une des entreprises concurrentes, une clause fut insérée permettant à la ville d'annuler les contrats de concession advenant une fusion des deux sociétés.

Donc, jusqu'au milieu des années 1890, la ville de Toronto a bénéficié des services de plusieurs sociétés rivales : deux qui produisaient de l'électricité et une autre, du gaz naturel (un produit de substitution). Il n'est pas étonnant que la municipalisation n'ait pas fait l'unanimité. Encore en 1895, les électeurs de la ville de Toronto refusèrent d'approuver la construction d'une centrale d'éclairage municipale. Mais la situation devait changer quelque temps après. La ville se rendit compte que les termes des concessions visant à maintenir la concurrence pouvaient être contournés par les intéressés. En 1894, la Toronto Electric Light Company, qui s'était jusqu'alors limitée à l'éclairage à l'arc, entra dans le secteur de l'éclairage par incandescence, ce qui la mit alors en concurrence directe avec sa rivale. Cette situation mena à une fusion en 1896; pour éviter l'annulation des contrats de concession de 1889, les deux sociétés conservèrent une existence juridique distincte, mais sous une administration consolidée. La ville, avec quelque retard, s'opposa à la fusion. Les deux sociétés, faisant valoir que, par ce retard, la ville avait en quelque sorte sanctionné leur projet, eurent finalement gain de cause en 1905 (Armstrong et Nelles, 1984, pp. 205 et 206).

Les restrictions à la concurrence n'ont pas toujours trouvé leur origine dans les manœuvres stratégiques des entreprises de services publics. L'intervention de l'État a parfois permis de consolider la position des entreprises en place. En 1853, Consumer's Gas avait obtenu qu'une limite supérieure s'applique au prix que pouvait exiger un concurrent nouvellement accrédité; ce prix était suffisamment bas pour bloquer l'entrée du secteur du gaz naturel. On a pu observer le même résultat dans l'industrie des tramways électriques. En 1895, la province d'Ontario contribua à réduire le risque que de nouvelles entreprises accèdent au secteur du transport en commun en adoptant une loi réglementant l'octroi de nouvelles chartes à des sociétés de transport par tramway. Les dividendes furent plafonnés à 8 % et l'on limita les tarifs. Bien que les deux entreprises de tramways électriques qui desservaient le centre de Toronto et de Montréal étaient rentables, ce n'était pas le cas des nouveaux exploitants. Ceux-ci ne pouvaient pénétrer le marché qu'en offrant de nouveaux itinéraires pour desservir les banlieues, mais ce genre de service à l'intention des secteurs moins densément peuplés exigeait des tarifs plus élevés et n'était donc que marginalement rentable. Ainsi, le Montreal Park and Island Railway, qui desservait la banlieue de Montréal, a fait faillite en 1898. Plusieurs années plus tard, soit en 1911, la ville de Toronto finança la construction de la Toronto Civic Railway pour desservir ses banlieues, mais l'entreprise opéra à perte. Par conséquent, les lois adoptées en Ontario eurent pour effet d'empêcher complètement, après 1895, la venue de nouveaux exploitants privés. Petit à petit, l'entreprise en place ceintura la ville avec des tramways de banlieue, sur lesquels aucun frais de concession n'était prélevé. En 1907, ces diverses exploitations furent regroupées pour former la Toronto and York Railway (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 130 et 131).

Lorsque la compétition pour l'obtention des concessions disparut, un problème encore plus sérieux se posa. Le contrat de concession, comme celui dont était titulaire la Toronto Street Railway, ne renfermait aucune procédure d'arbitrage – sauf pour demander aux tribunaux d'interpréter les conditions du contrat initial. En outre, les questions qui pouvaient ainsi être soumises à l'arbitrage ne furent pas réglées de façon satisfaisante. Entre 1898 et 1910, la ville de Toronto a utilisé ce moyen pour tenter d'obliger la Toronto Street Railway à étendre son réseau en vue de desservir de nouveaux quartiers de la ville. Mais, comme dans l'affaire de la Toronto Electric Light Company, la ville échoua dans la cause qu'elle soumit à l'arbitrage des tribunaux.

Aux termes de la concession accordée par la ville de Toronto, celle-ci s'était réservée le droit de déterminer la nature des prolongements du réseau. En 1898, l'entreprise de tramways reçut un avis de ses avocats à l'effet qu'elle n'était pas tenue de prolonger le réseau au-delà des limites de la ville en vigueur à la date d'octroi de la concession. Le fait que la ville ait pris rapidement de l'expansion en annexant des banlieues durant cette période soulevait certains problèmes. L'affaire fut finalement soumise aux tribunaux en 1909 et, en 1910, le Comité judiciaire du Conseil privé donna raison à l'entreprise (Armstrong et Nelles, 1986, p. 132).

Bien que la position de la Toronto Street Railway semble, à prime abord, dénoter un certain manque de souplesse, l'origine du différend remontait au contrat de concession rédigé par la ville en 1892, dont certaines conditions étaient mal définies. La rentabilité d'une société de transport par

tramway pouvait être minée sérieusement advenant une baisse de la densité de la clientèle. Parce que la ville de Toronto était alors plus petite que Montréal, la Toronto Street Railway Company éprouvait de la difficulté à atteindre le même coefficient d'achalandage (le nombre de passagers par wagon-mille) qu'à Montréal. Au cours des années 1890, le directeur de la société torontoise reçut des directives strictes à l'effet de réduire le nombre de milles parcourus par wagon de façon à accroître les revenus par wagon-mille; ces directives faisaient allusion aux recettes plus élevées de l'exploitation de Montréal par rapport à celle de Toronto (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 124 et 125).

En plus d'avoir une population plus restreinte, Toronto différait de Montréal d'une autre façon importante. Son taux de croissance démographique avait été plus élevé de 1890 à 1921. Cela était dû en partie au fait que Toronto avait annexé un grand nombre de banlieues entre 1890 et 1898, ce qui n'était pas le cas de Montréal[1]. Il est donc compréhensible que Toronto ait mis l'accent sur la nécessité d'étendre son réseau de transport en commun, et que le concessionnaire ait craint que le prolongement de son réseau dans des banlieues en développement n'abaisse son coefficient d'achalandage et sa rentabilité.

Au centre des préoccupations de l'entreprise au sujet de la rentabilité se posait le problème du taux d'imposition stipulé dans la concession initiale. Par rapport à Winnipeg, Montréal et Halifax, le pourcentage des recettes brutes versé à la ville de Toronto était élevé. Il était également élevé par rapport à ce qui se faisait aux États-Unis. Le tableau 10-1 donne une comparaison du fardeau fiscal de la Toronto Street Railway Company par rapport à celui des entreprises de transport par tramway aux États-Unis entre 1915 et 1918.

Toronto avait négocié une formule de taxation dans le cadre de la concession qui, avec la hausse des recettes du concessionnaire, signifiait un taux d'imposition équivalent à plus du double du taux moyen en vigueur aux États-Unis. Si le réseau de tramways de Toronto avait été étendu, l'achalandage additionnel aurait été assujetti au taux d'imposition le plus élevé prévu dans le contrat de concession, ce qui n'était pas le cas pour les filiales à charte distincte, comme le Toronto and York Radial Railway. Par conséquent, le contrat de concession original ne convenait plus à la situation qui existait en 1900. Mais les deux parties refusaient de faire des compromis. La ville était autant à blâmer que la compagnie de tramways au cours de ces négociations, parce qu'elle voulait absolument que les termes de la concession initiale soient appliqués à tous les prolongements du réseau qui se retrouvaient dans les nouvelles limites de la ville (Frisken, 1984, p. 242). Ce qui est encore plus important, aucune procédure d'arbitrage ne permettait d'imposer un nouveau contrat. Alors que les tribunaux pouvaient interpréter les clauses du contrat initial, ils n'ont pu trouver une solution aux problèmes qui ont surgi.

Le contrat de concession s'est donc révélé inadéquat à cause de son manque de souplesse. Il a également été discrédité en raison des scandales associés à la procédure initiale d'octroi des concessions. En 1894, lorsque vint le moment de renouveler le contrat de la Toronto Electric Light Company, le président du Comité des incendies et de l'éclairage demanda à la société une contribution en argent devant servir à acheter des votes. Bien que l'extorsion ait été le fait de titulaires de charges publiques et non de l'entreprise, la cause du problème de corruption se trouvait dans le système et c'est donc ce système qui est tombé en discrédit. Des révélations ultérieures lors d'une enquête judiciaire ont

Tableau 10-1

Comparaison du fardeau fiscal de la Toronto Street Railway Company et de la United States Electric Tramways, 1915-1918

	U.S.E.T.[1]			T.S.R.C.[2]		
	Impôts sur le revenu	Pavage et autres	Total	Impôts sur le revenu	Pavage et autres	Total
	En pourcentage					
1915	6,40	3,21	9,61	15,25	3,78	19,03
1916	6,33	2,68	9,01	15,23	3,61	18,84
1917	6,27	2,40	8,67	15,42	4,20	19,62
1918	6,47	2,10	8,57	16,03	5,05	21,08

1 D. F. Wilcox, *Analysis of the Electric Railway Problem*, New York, 1921, p. 81.
2 Rapports annuels de la Toronto Street Railway Company, tels que présentés dans la publication de Houston, *Annual Financial Review*, Toronto, diverses années.

cependant mis en cause la Toronto Street Railway Company elle-même. Son représentant avait dépensé des sommes importantes au cours des audiences sur les appels d'offres (Armstrong et Nelles, 1977*b*, pp. 42 à 45). Ces scandales, portés à l'attention du public par des enquêtes et des rapports de presse, contribuèrent à affaiblir la concession en tant qu'instrument de réglementation viable. En effet, dès que le public s'est aperçu que les termes du contrat pouvaient avoir été entachés de corruption, l'obligation morale de respecter subséquemment les conditions négociées se trouvait sensiblement affaiblie.

Il est difficile de savoir si l'attribution de ces contrats a donné lieu à plus de corruption durant les années 1890 qu'au cours des périodes précédentes. La rentabilité croissante de plusieurs entreprises de services publics vers le tournant du siècle laisse à penser qu'elles avaient une plus grande marge de manœuvre et étaient peut-être davantage incitées à fausser les négociations. En outre, une partie de l'opinion publique, à l'époque, était d'avis que la corruption et les affaires allaient de pair. Cette conviction servit d'appui au mouvement progressiste (McCormick, 1981). Les révélations faites à Toronto confirmèrent les craintes des citoyens qui suivaient de près les reportages d'un nouveau type de journalisme ayant vu le jour aux États-Unis, le « sensationnalisme ».

Au début du vingtième siècle, le contrat de concession n'était plus considéré comme un instrument de réglementation adéquat à Toronto. Les entreprises des secteurs du téléphone, de l'électricité et du transport en commun avaient si bien consolidé leur position qu'il n'était plus possible de recourir à des appels d'offres concurrentiels. En 1896, Bell avait refusé de renégocier sa concession exclusive parce qu'elle n'avait plus à craindre l'arrivée d'un concurrent. Les deux sociétés d'éclairage de Toronto avaient fusionné leurs opérations. La Toronto Street Railway Company avait mis en valeur des concessions dans les banlieues, ceinturant par le fait même la ville. Dans chaque cas, il ne restait plus personne à qui celle-ci pouvait faire appel. Les conditions propices à un échec du modèle transactionnel étaient donc réunies.

Lorsque Toronto s'adressait aux tribunaux, comme dans le cas de la fusion des sociétés d'éclairage ou du refus de la Toronto Street Railway Company d'étendre son réseau vers les banlieues nouvellement annexées, elle perdait régulièrement sa cause. La ville de Toronto a également tenté de reprendre un certain contrôle sur Bell en contestant son droit d'installer des fils, mais elle a également perdu cette bataille. Ce n'est donc que dans le cas de l'entreprise de distribution du gaz naturel que Toronto a réussi à modifier les termes d'un contrat de concession. Dans les secteurs de l'électricité, du transport en commun et du téléphone, les tribunaux se sont opposés aux efforts déployés par la ville de Toronto pour négocier de nouvelles conditions qui tiendraient compte de la rentabilité accrue des services publics offerts à ses citoyens. Un nouveau mécanisme de réglementation ne devait donc pas tarder à apparaître. La formule qui a été adoptée, toutefois, est la propriété publique et non le tribunal de réglementation indépendant qui fut si populaire aux États-Unis.

Le secteur privé

Au cours des deux premières décennies du vingtième siècle, le secteur de la production de l'électricité en Ontario a cessé d'être occupé à parts égales par des entreprises publiques et privées pour devenir progressivement un secteur dominé par l'État. En 1900, il y avait des installations d'éclairage électrique dans plusieurs municipalités, mais celles-ci étaient généralement alimentées par des centrales locales fonctionnant à la vapeur. Le projet d'harnacher l'énorme potentiel de la partie canadienne des chutes Niagara n'a vraiment reçu une attention sérieuse que vers 1900. En 1899, une concession fut accordée à la Canadian Niagara Power Company[2], en 1900, à l'Ontario Power Company et, en 1903, à l'Electrical Development Company. Les deux premières sociétés appartenaient à des intérêts américains et elles visaient avant tout le marché des exportations. La dernière était une société canadienne liée indirectement à la Toronto Electric Light Company et à la Toronto Street Railway Company. Le plus connu de ses dirigeants était Mackenzie, qui avait été l'un des promoteurs du chemin de fer Canadian Northern, de la compagnie de distribution du gaz à Vancouver et d'un conglomérat de services publics à Winnipeg. Au tableau 10-2 figure le nombre maximum de chevaux-vapeur que chaque concession était autorisée à produire, la quantité d'énergie réellement produite en 1906 et en 1910, et la quantité d'énergie exportée vers les États-Unis au cours de cette dernière année. On peut facilement voir que les deux premières sociétés exportaient la majeure partie de leur production.

Chaque contrat de concession stipulait le nombre maximum de chevaux-vapeur permis et la durée de l'exploitation – 50 ans et trois périodes additionnelles subséquentes de 20 ans chacune. Les paiements à verser au gouvernement de l'Ontario étaient calculés au moyen d'un barème progressif. Par exemple, l'Electrical Development Company devait payer un loyer de base de 15 000 $ plus 1,00 $/ch pour la production se situant entre 10 000 et 20 000 ch, 0,75 $/ch entre 20 000 et 30 000 ch et 0,50 $/ch au-dessus de 30 000 ch (Mavor, 1925, pp. 30 et 31). En retour, le gouvernement de l'Ontario, par l'entremise de son mandataire (Niagara Falls Park Commissioners), s'engageait

Tableau 10-2

Potentiel hydro-électrique aux chutes Niagara, 1906 et 1910

	Puissance maximale autorisée	Puissance exploitée		Puissance exportée aux États-Unis, 1910
		1906	1910	
	En chevaux-vapeur			
Canadian Niagara Power Company	100 000	40 000	46 000	46 000
Ontario Power Company	250 000	50 000	52 000	35 000
Electric Development Company	125 000	37 500	42 800	10 000

SOURCE Les données de la première colonne sont tirées de J. Castell Hopkins, *The Canadian Annual Review of Public Affairs*, Toronto, Annual Review Publishing Company, 1905, p. 286; les données de la deuxième colonne proviennent de la même publication pour l'année 1906, p. 173; et les données des troisième et quatrième colonnes sont tirées de la même publication pour l'année 1910, p. 409.

à ne pas concurrencer directement les trois sociétés au niveau de la production d'énergie.

L'Electrical Development Company avait été formée par les investisseurs qui étaient propriétaires de la Toronto Electric Light Company et de la Toronto Street Railway Company. Ces deux sociétés avaient connu une expansion rapide au cours des années 1890 et, même si une nouvelle centrale à vapeur était entrée en opération en 1900, il était clair qu'elle deviendrait bientôt insuffisante en raison de la forte croissance de la demande d'électricité. L'Electrical Development Company fut donc créée par ces deux sociétés clientes dont la demande pouvait justifier l'ampleur des sommes investies.

Le système de contrats de concession adopté au début dans le secteur de la production d'électricité en Ontario a connu certains des problèmes qui avaient affligé les concessions dans d'autres secteurs. La rapidité des changements a rendu désuets les termes des premiers contrats. Dans le cas des centrales de production d'énergie, l'État n'avait pas une idée précise des possibilités à long terme qu'offraient les chutes Niagara, en partie à cause des aléas de la transmission de l'électricité sur de grandes distances et en partie parce qu'on ne pouvait prévoir que la demande intérieure connaîtrait un essor formidable longtemps avant que les contrats viennent à échéance, nécessitant une réaffectation de l'énergie qui avait initialement été destinée à l'exportation. Les termes des premiers contrats qui stipulaient des frais de concession relativement modestes[3] sont rapidement devenus périmés.

Des problèmes ont surgi en rapport avec la concession de la Toronto Electric Light Company pour des raisons quelque peu différentes. Bien qu'elle ait été offerte à la ville de Toronto tant en 1907 qu'en 1913-1914, celle-ci a refusé d'en faire l'acquisition à ces deux occasions. Une des raisons invoquées était que la municipalisation aurait obligé la ville à respecter le contrat d'achat d'énergie auprès de l'Electrical Development Company à des taux qu'elle jugeait trop élevés. Le contrat d'achat d'énergie avec la Toronto Electric Light Company avait une durée de 25 ans; il était d'une durée de 18 ans dans le cas de la Toronto Street Railway Company[4]. Une fois de plus, le problème était lié à un manque de vision. En effet, il n'avait pas été prévu dans les contrats que d'autres sources d'énergie feraient leur apparition, ni que ce service connaîtrait une telle croissance que son prix deviendrait l'objet d'une attention particulière de la part du public. L'éclairage électrique en était encore à ses débuts en 1889, et les ampoules à incandescence ne faisaient que commencer à remplacer les lampadaires à arc. En 1891, les entreprises de tramways électriques devaient encore surmonter de sérieux problèmes techniques et leur succès était loin d'être assuré. On accordait alors peu d'importance à la nécessité d'exercer un contrôle sur les bénéfices. Vers le milieu de la première décennie du vingtième siècle, la rentabilité des entreprises s'était améliorée à un point tel qu'on envisagea la renégociation des contrats. Entre 1900 et 1910, le rendement moyen de la Toronto Street Railway Company sur la valeur nette (actions ordinaires plus excédents) a été de 8,4 %, tandis que celui de la Toronto Electric Light était de 9,3 % (Hall, 1968, pp. 58 et 59). Dans une industrie à fort coefficient de capital où l'on évaluait à 4 % le coût des capitaux pour l'État[5], des rendements aussi élevés laissaient soupçonner que les concessions privées coûtaient cher aux consommateurs.

L'entente contractuelle qui liait chacun des deux distributeurs de Toronto à la société productrice signifiait qu'un

contrôle direct sur ces deux entreprises n'empêcherait pas les consommateurs de payer des prix plus élevés que ce que permettrait une réglementation complète de l'ensemble du réseau. Les contrats eux-mêmes n'étaient pas d'une durée excessive considérant qu'ils avaient été accordés pour favoriser la mise en place d'immobilisations à la fois inamovibles et durables, et qui étaient par conséquent vulnérables à une éventuelle mainmise advenant un comportement opportuniste de la part de l'État. Mais l'existence même des contrats rendait beaucoup plus complexe le processus de renégociation parce qu'il en résultait une augmentation du nombre des parties impliquées.

La naissance d'Hydro-Ontario

À l'époque où l'on procédait à la construction des centrales de production d'électricité appartenant à des intérêts américains aux chutes Niagara, un mouvement populiste préconisant l'intervention de l'État dans la production d'énergie électrique prenait de l'ampleur. L'appui venait autant de Toronto que des municipalités plus petites du sud-ouest de l'Ontario. Y voyant une source d'énergie à bon marché, les manufacturiers des grandes villes comme des petites localités appuyèrent le mouvement. Le groupe de Toronto redoutait qu'un monopole prenne le contrôle et qu'il soit insuffisamment réglementé. Les fabricants des petites villes craignaient d'être forcés de recourir à l'électricité plus coûteuse des centrales thermiques alors que Toronto, en raison de son importance, serait alimentée en énergie hydro-électrique. Le mouvement ne reçut pas seulement l'appui des fabricants. La perspective d'une source d'éclairage peu coûteuse paraissait alléchante à la plupart des municipalités. En effet, lorsque des élections eurent lieu en 1907 pour endosser le système public qui prenait alors naissance, les localités industrielles de l'ouest de l'Ontario manifestèrent leur appui par un vote de 28 333 contre 10 199[6].

La première phase du mouvement favorable à la production d'énergie par une entreprise publique a abouti à la « Convention de Berlin » de 1903 qui confiait essentiellement la tâche de l'organisation à un comité composé de maires, tâche qui jusque-là n'avait pas été structurée. Peu de temps après, le parlement de l'Ontario créa l'Ontario Power Commission dont le mandat était de recueillir des données sur les coûts et d'évaluer la possibilité que les municipalités se regroupent dans le but de s'approvisionner elles-mêmes en électricité. Au terme de cette évaluation, si le projet était approuvé par les contribuables des municipalités participantes, une commission permanente se verrait confier la responsabilité de la construction d'un réseau de transmission (Nelles, 1975, p. 245). Par ailleurs, même si le gouvernement de l'Ontario accorda la dernière concession de production d'électricité en 1903 à une entreprise qui devint plus tard l'Electrical Development Company, il se réserva 62 500 ch que les municipalités pourraient acheter à des tarifs qu'il fixerait lui-même (Mavor, 1925, p. 33).

Au début, la Commission hydro-électrique de l'Ontario (Hydro-Ontario) était essentiellement une entreprise de distribution. La loi créant cet organisme fut adoptée en 1906, mais ce n'est qu'au début de 1907 que les municipalités participantes ratifièrent les contrats prévus dans la loi. La même année, un appel d'offres fut lancé aux producteurs de Niagara. L'Ontario Power Company, de propriété américaine, présenta la soumission la plus basse et, en 1908, le contrat de construction des lignes de transmission lui était accordé. Berlin fut la première ville à recevoir du courant, en 1910. La même année, 10 municipalités recevaient quelque 2 500 ch; en 1914, environ 75 municipalités avaient accès à une puissance de 77 000 ch et, en 1916, 191 municipalités recevaient 167 000 ch (Nelles, 1975, p. 363).

Même si, au départ, la Commission n'était engagée que dans la distribution de l'électricité, elle avait le pouvoir d'exercer un certain contrôle sur le secteur privé. Elle pouvait décider que les centrales ou la production des sociétés privées lui étaient nécessaires et pouvait en faire l'acquisition pour ses propres fins[7]. Au début du moins, elle a tenté de se servir de ces pouvoirs pour dicter à l'Electrical Development Company dans quelle région elle pouvait vendre son électricité – en l'occurrence la ville de Toronto (Mavor, 1925, pp. 89 à 92). Au cours des années qui ont suivi, Hydro-Ontario a accédé au secteur de la production. En 1914, elle acheta des installations de production sur la rivière Severn et, en 1916, sur la Trent; en 1917, elle fit l'acquisition de la centrale de production de l'Ontario Power Company à Niagara. Elle entreprit ensuite la construction d'une centrale à Queenston Heights – le projet de Chippewa Creek – qui fut essentiellement achevée en 1921.

L'opportunisme

La clause Conmee

Avant de créer l'Hydro-Ontario, l'État se désista de deux obligations contractuelles qui le liaient au secteur privé. En 1899, une clause (appelée la clause Conmee) fut ajoutée à l'*Ontario Municipal Act* pour empêcher les municipalités d'exproprier, directement ou indirectement, les installations des entreprises de gaz naturel, d'éclairage à l'électricité ou de distribution d'eau[8]. Avant que les municipalités puissent créer leurs propres entreprises dans ces secteurs, elles devaient racheter, à un prix équitable établi

par voie d'arbitrage, toutes les sociétés privées alors en opération.

C'est sous la protection conférée par cette clause que la Toronto Electric Light Company commença à faire des démarches pour amener l'électricité des chutes Niagara à Toronto. Ayant échoué dans sa première tentative d'acheter de l'électricité de la Niagara Falls Power Company – société appartenant à des intérêts américains – ses directeurs obtinrent, en 1903, une concession de production d'électricité aux chutes Niagara, laquelle fut ensuite transférée à l'Electric Development Company (Mavor, 1925, pp. 30 et 31). Les travaux aux chutes Niagara débutèrent en 1903 et, en 1906, la première pierre de la station de production d'électricité était posée. La même année, une ligne de transmission était construite des chutes Niagara à Toronto; elle était destinée à alimenter en électricité la Toronto Street Railway Company et la Toronto Electric Light Company. En décembre 1906, le courant arrivait à Toronto pour la première fois par cette ligne, venant s'ajouter à l'électricité produite par les centrales thermiques déjà en exploitation.

Malheureusement, la protection accordée par le Parlement contre l'opportunisme politique peut également être supprimée. Tant que le gouvernement provincial n'eut aucun intérêt direct dans la production d'énergie hydro-électrique, il se montra disposé à limiter tout recours arbitraire à l'autorité des municipalités. Toutefois, devenu lui-même propriétaire, il supprima la protection qu'offrait la clause Conmee. En 1906, le premier projet de loi intitulé *Hydro Act* fut soumis au Parlement. Celui-ci statua que la clause Conmee ne s'appliquait pas aux municipalités qui s'approvisionnaient en électricité auprès de l'Ontario Power Commission (Mavor, 1925, p. 53). La ville de Toronto n'avait donc plus à offrir de protection aux capitaux privés qui avaient été investis pour desservir son marché. Elle signa alors un contrat avec la Commission hydro-électrique et entreprit de construire son propre réseau de distribution d'électricité pour concurrencer la Toronto Electric Light Company.

L'abrogation de la clause Conmee permit à l'Hydro-Ontario d'aller de l'avant sans avoir à encourir les frais d'une expropriation. Lors de sa création en 1906, la société d'État faisait face à un problème important. Une entreprise privée, l'Electrical Development Company, disposait d'installations de production, d'un réseau de transmission vers Toronto et d'un réseau de distribution qui lui permettait d'alimenter la Toronto Electric Light Company et la Toronto Street Railway Company. L'autre grand consommateur d'électricité était la ville de Hamilton, alors desservie par une autre entreprise privée, la Hamilton Cataract Power Light and Traction Company. Cette société avait été à l'avant-garde de la transmission d'électricité sur de grandes distances en Ontario en inaugurant, en 1898, sa centrale ainsi qu'une ligne de transmission d'une longueur de 35 milles entre l'escarpement de Niagara et Hamilton. On ne pouvait se permettre que les deux grands centres urbains de la province ne fassent pas partie du réseau. D'après des estimations présentées au gouvernement, en 1906, sur les besoins éventuels de puissance dans le district de Niagara, Toronto et Hamilton auraient représenté environ 48 % de la demande totale[9]. Si ces deux marchés étaient demeurés aux mains du secteur privé, l'Hydro-Ontario n'aurait pu réaliser les économies d'échelle que l'on entrevoyait au niveau de la production.

On jugeait alors trop coûteuse une expropriation des producteurs privés. Tout au long de cette période, les divers premiers ministres de l'Ontario étaient très conscients des coûts éventuels de la mise sur pied d'une société d'État. En 1902, alors que la nature de l'intervention de l'État faisait l'objet d'un débat orageux, le premier ministre Ross, à la tête d'un gouvernement libéral, se montra préoccupé par la possibilité que des fonds publics soient utilisés pour avantager les villes d'une seule région de l'Ontario. En 1905, le nouveau premier ministre conservateur, Whitney, s'inquiéta de la somme qu'il faudrait dépenser pour acheter les entreprises existantes – somme alors évaluée à entre 5 et 25 millions de dollars (Nelles, 1975, pp. 239 et 260). Comme il était hors de question que la province procède à une telle expropriation, la responsabilité à cet égard semblait devoir incomber, sur une base individuelle, aux municipalités. Mais il était stipulé dans la première version de l'*Hydro Act* que les conseils municipaux devaient approuver les règlements autorisant la signature de contrats avec l'Hydro-Ontario avant que celle-ci puisse desservir la région. Il existait donc un élément d'incitation à réduire le plus possible les coûts que devaient assumer les contribuables afin qu'ils approuvent les contrats envisagés. C'est exactement ce qu'a permis de faire la suppression de la clause Conmee.

C'est à cette époque que l'Electrical Development Company a connu de sérieuses difficultés financières. Elle fut incapable de trouver des capitaux sur les marchés financiers, qui se méfiaient de plus en plus de la menace d'une expropriation. Alors que le gouvernement manifestait une certaine impatience à l'égard de ceux qui brandissaient le spectre d'une expropriation sans compensation en insistant sur le fait que toute expropriation devait expressément faire l'objet d'une indemnisation en vertu de l'*Hydro Act*[10], il ne semblait pas comprendre que les gens d'affaires pouvaient craindre qu'une concurrence déloyale de la part d'une société d'État n'ayant pas à supporter les mêmes coûts qu'une société privée ait les mêmes conséquences. Une des préoccupations exprimées à l'époque était que la Commission

hydro-électrique ne payait aucune taxe municipale (Mavor, 1925, p. 220). Les difficultés financières de l'Electrical Development Company ont persisté jusqu'en 1908, alors que l'entreprise a officiellement été acquise par la Toronto Power Company, qui était contrôlée par la Toronto Street Railway Company. De cette façon, l'avenir de la centrale se trouvait assuré par la garantie qu'offrait la demande de puissance de la Toronto Street Railway Company et de la Toronto Electric Light Company.

Tout au long du débat sur le rôle que devaient jouer les organismes privés et publics, les deux groupes semblaient disposés à envisager un compromis, c'est-à-dire à accepter un système mixte dans le cadre duquel les producteurs privés seraient soumis à une réglementation. En 1906, l'Ontario Power Company offrit de construire un réseau de transmission pour le gouvernement, qui lui permettrait de vendre de l'électricité aux consommateurs à des tarifs fixés par la Commission (Nelles, 1975, p. 270). En 1907, avant que le conseil municipal de Toronto n'adopte le règlement lui permettant de signer un contrat avec la Commission hydro-électrique, la Toronto Electric Light Company se déclara prête à accepter un régime de réglementation volontaire à barème progressif comportant un dividende fixe de 8 % et une disposition prévoyant que les excédents d'exploitation serviraient à abaisser les tarifs (Mavor, 1925, p. 104). La même année, les dirigeants de l'Electrical Development Company, alors en difficulté, firent deux propositions au gouvernement : lui louer le réseau existant au prix de revient majoré d'un taux de rendement raisonnable ou s'associer à lui aux mêmes conditions, soit le prix coûtant majoré d'un taux acceptable. Le gouvernement envisagea aussi l'idée d'une entreprise conjointe. En 1908, le premier ministre de l'Ontario espéra réussir à faire fusionner l'Ontario Power Company et l'Electrical Development Company de façon à ce que la ligne de transmission soit construite par le secteur privé. Mackenzie, un des principaux bailleurs de fonds de la Toronto Street Railway Company, laissa entendre que les coûts en capital pourraient être réduits si le gouvernement garantissait les obligations de la société (Nelles, 1975, pp. 282 à 289). En 1913, Mackenzie offrit à nouveau de vendre, à leur valeur estimative, les actifs de la Toronto Street Railway Company et de la Toronto Electric Light Company. Bien qu'il ne semble pas y avoir eu désaccord sur la valeur, la ville a rejeté l'offre, comme en 1907, à cause d'un contrat conclu entre les deux sociétés et l'Electrical Development Company réputé être de 35 $/ch pendant 30 ans[11].

Il n'est cependant rien ressorti de toutes ces tentatives du secteur privé. L'État a tout simplement refusé de faire des compromis. Ayant la faveur de l'électorat, le directeur de la Commission hydro-électrique de l'Ontario, Beck, profita de la situation. Il en est résulté la création d'une commission qui, en plus de pouvoir acheter l'électricité, est devenue un organisme de réglementation dont les pouvoirs ont été élargis sensiblement avec les années.

La clause de la production d'énergie

Le second cas d'opportunisme est survenu lorsque l'Hydro-Ontario a accédé au secteur de la production durant la Première Guerre mondiale. Le gouvernement de l'Ontario viola son obligation contractuelle de ne pas concurrencer l'Electrical Development Company dans le secteur de la production de l'électricité. La clause contenue dans le contrat initial se lisait comme suit :

> La Commission s'engage à ne pas utiliser les ressources hydrauliques pour produire de l'électricité, de la puissance pneumatique ou toute autre forme d'énergie, sauf pour les besoins du gouvernement de l'Ontario; mais si la Commission a accordé, à un moment quelconque, à un particulier ou à une société, un permis d'utilisation des ressources hydrauliques des rivières Niagara ou Welland et si ce particulier ou cette société ne parvient pas à respecter les termes du contrat et que la Commission juge nécessaire d'annuler le contrat et de prendre à sa charge les installations, la présente clause n'empêchera pas ladite Commission de se servir de ces installations pour produire, distribuer, vendre ou louer de l'électricité ou d'autres formes d'énergie (Mavor, 1925, p. 118).

Lorsque l'Hydro-Ontario acheta, en 1917, l'Ontario Power Company et ses installations de production sur les chutes Niagara, la protection qui avait été accordée à l'Electrical Development Company se trouva effectivement annulée.

Il faut signaler qu'Hydro-Ontario a cessé d'être uniquement une entreprise de distribution d'électricité pour devenir producteur et enfreindre le contrat qui la liait à l'Electrical Development Company à l'époque même des mesures d'urgence de la Première Guerre mondiale. Le président d'Hydro-Ontario a su tirer largement profit de cette situation. En accusant la société privée d'exporter des quantités illégales d'électricité vers les États-Unis et en créant une commission d'enquête pour attirer la désapprobation du public à l'égard de celle-ci, Beck a réussi à anéantir tout courant de sympathie dont aurait pu profiter le secteur privé. Le fait que les exportations d'électricité aidaient les États-Unis à honorer les contrats de fabrication de munitions qui les liaient à la Grande-Bretagne et le fait qu'Hydro-Ontario procédait elle aussi à des exportations d'électricité ont enlevé de la crédibilité à ces allégations – du moins en rétrospective. Mais, à l'époque, comme l'a signalé Nelles, l'état de guerre contribuait à embrouiller les choses et à

aviver les passions (Nelles, 1975, pp. 362 à 375). Quelle que soit l'interprétation que l'on donne aux interventions du président d'Hydro-Ontario, il y a peu de doute qu'elles ont permis à la société d'État de devenir un important producteur d'énergie. Comme dans le cas des sociétés ferroviaires, les besoins des consommateurs sont le motif qui fut invoqué pour renier les engagements que l'État avait contractés antérieurement à l'endroit de ceux qui étaient prêts à investir dans des installations de longue durée.

La clause des contrats de concession qui a été en quelque sorte annulée en 1916 visait à protéger les capitaux privés investis dans la production d'énergie contre le même genre de concurrence déloyale que la clause Conmee était destinée à restreindre au niveau municipal. Les événements n'ont pas tardé à montrer jusqu'à quel point la concurrence peut devenir déloyale lorsqu'une entreprise publique est en mesure de se servir des pouvoirs de l'État à son avantage.

Entre 1916 et 1918, la demande de plus en plus forte d'énergie engendrée par la Première Guerre mondiale a mis à rude épreuve la capacité de production d'électricité des chutes Niagara. À cette époque, d'importantes quantités d'électricité étaient exportées vers les États-Unis – en grande partie pour soutenir l'effort de guerre. Beck, en sa qualité de directeur d'Hydro-Ontario, demanda au gouvernement fédéral d'intervenir et il condamna publiquement les exportations de l'Electrical Development Company. Alors même que Beck émettait ces protestations, il appert qu'Hydro-Ontario exportait des quantités d'énergie beaucoup plus importantes que cette société privée canadienne. Beck fit valoir aux autorités fédérales que sa société devait être autorisée à continuer d'exporter (aux prix plus élevés du marché américain), mais que les producteurs privés devaient réduire leurs exportations. Beck se servit de son pouvoir politique pour brandir la menace de présenter des candidats favorables à son point de vue à l'élection fédérale qui s'annonçait. L'Hydro-Ontario eut finalement gain de cause et les autorités fédérales redirigèrent vers le réseau public l'électricité que les producteurs privés exportaient. Comme Nelles l'a souligné, l'arrêt des exportations a fait disparaître un des rares appuis sur lesquels la société privée pouvait compter et, le temps aidant, elle allait rendre celle-ci totalement dépendante de la Commission (Nelles, 1975, pp. 367 à 371).

À l'abri des contrôles judiciaires

Ce qui frappe, c'est que le gouvernement de l'Ontario ait été réticent à recourir aux tribunaux pour faire arbitrer les réclamations des intérêts privés lésés au cours de ces événements. Assez tôt, le gouvernement a ajouté des dispositions à diverses versions de l'*Hydro Act* en vue d'éliminer tout recours à la procédure judiciaire, comme il aurait été tenu de le faire en regard de la tradition de stricte interprétation de la jurisprudence canadienne. Dans les lois de 1906 et 1907, il était prescrit que le public ne pouvait pas intenter de poursuites contre la Commission sans le consentement du Procureur général de l'Ontario. Les autorités politiques pouvaient donc choisir de permettre ou non aux tribunaux de juger directement de la validité des actions de leur agent, la Commission hydro-électrique de l'Ontario. Mais cela n'a pas entièrement réglé le problème. D'abord, il était encore possible de contester indirectement les contrats conclus entre les municipalités et la Commission. Lorsque le maire de Galt a refusé de signer un contrat, une loi a été adoptée en 1909 stipulant que le contrat serait traité et considéré comme ayant été signé par ladite corporation de la ville de Galt[12]. En outre, à la même époque, une autre disposition entra en vigueur stipulant que toute action entreprise pour contester les contrats conclus avec la Commission devait être abandonnée à tout jamais (Mavor, 1925, pp. 114, 115 et 138).

Bien que cette tentative de soustraire des contrats à la compétence des tribunaux ait fait l'objet d'un appel, la conclusion du juge Riddel a confirmé la suprématie du pouvoir législatif dans cette affaire :

> La loi est conforme à l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* et, à ce titre, elle est parfaitement valide. Je n'ai pas à dire au Parlement ce qu'il doit faire; je suis une créature du Parlement – bien que non subordonnée. Si le Parlement me dit qu'il est de mon devoir de ne pas juger telle ou telle affaire, il est de mon devoir d'agir en conséquence. Je suis tenu d'appliquer les lois (Nelles, 1975, p. 292).

Contrairement à la situation aux États-Unis, il n'existait aucune protection constitutionnelle en regard de l'inviolabilité des contrats advenant que le Parlement décide de ne pas respecter ces contrats. Le système judiciaire canadien a clairement établi que les biens privés n'étaient pas à l'abri d'une éventuelle confiscation. Dans un cas de ce genre, le juge Falconbridge déclara ce qui suit :

> Nous avons beaucoup entendu parler, ces derniers temps, de la compétence de la province et beaucoup de plaintes ont été formulées au sujet de la façon dont elle exerçait ses pouvoirs; il est toutefois absolument indéniable que la plus haute autorité a établi qu'elle possédait le pouvoir suprême dans les sphères relevant de sa compétence; en fait, même si cela peut paraître assez dur, je suppose qu'il ne fait aucun doute, d'après les conclusions auxquelles on en est arrivé dans des cas récents, que, si le Parlement avait décidé de confisquer – c'est le mot qui est utilisé – la ferme du demandeur sans l'indemniser, il aurait tout à fait le droit de le faire en loi, sinon au plan des principes moraux (Nelles, 1975, pp. 292 et 293).

Après que la Commission hydro-électrique de l'Ontario ait pris possession de l'Ontario Power Commission et qu'elle ait fait des plans pour exploiter elle-même les ressources hydrauliques des chutes Niagara, le gouvernement de l'Ontario adopta aussi une loi pour sanctionner la rupture du contrat qui protégeait jusque-là l'Electrical Development Company, la société qui détenait la concession initiale. La clause qui suit fut annexée à la loi[13] dans le but de permettre à l'Hydro-Ontario d'entreprendre des travaux de construction :

> L'exercice des pouvoirs qui peuvent être accordés aux termes de la présente loi ou de toute loi ne doit pas être considéré comme une utilisation des eaux de la rivière Niagara pour produire de l'énergie électrique ou pneumatique dans le sens prévu dans toute disposition ou condition de tout accord conclu par la Commission concernant le parc Queen Victoria des chutes Niagara (Mavor, 1925, p. 140).

Encore une fois, le Parlement a tout simplement supprimé, sans compensation, les garanties qui avaient été accordées aux investisseurs privés; par le fait même, il éliminait toute possibilité de recours à la protection des tribunaux.

Le dernier recours qui s'offrait aux dirigeants de l'Electrical Development Company et de la Toronto Power Company, tant en 1909 qu'en 1916, était de faire annuler la loi provinciale par les autorités fédérales. Mais, à cet égard, les intérêts privés faisaient face à deux obstacles de taille. D'abord, d'autres lois des parlements tant de l'Ontario que de la Grande-Bretagne avaient permis de mettre certains contrats à l'abri de l'autorité des tribunaux, à moins que le Procureur général ne consente à faire exception (Nelles, 1975, p. 299). Deuxièmement, bien que le gouvernement fédéral ait pu avoir comme politique avant 1900 d'annuler certaines lois provinciales jugées injustes, cette pratique avait subséquemment changé (Mavor, 1917, pp. 149 et 150). Enfin, en 1909, le gouvernement fédéral n'était nullement disposé à se battre avec un gouvernement ontarien dont la position jouissait d'un large appui au sein de l'électorat (Nelles, 1975, pp. 296 à 300). Il fut convenu qu'il fallait en appeler auprès des électeurs et non du gouvernement fédéral pour faire supprimer une loi injuste[14]. Par conséquent, le gouvernement fédéral n'était pas plus à l'abri des pressions que le gouvernement provincial lorsque la confiscation bénéficiait de la faveur populaire.

En 1916, l'Electrical Development Company tenta une première fois d'obtenir une ordonnance pour empêcher l'Hydro-Ontario d'aller de l'avant avec sa centrale, mais sa requête fut rejetée par le Procureur général de l'Ontario. Lorsque la société intenta des poursuites contre le Procureur général et la Commission pour faire déclarer que l'Hydro-Ontario n'avait pas le droit de procéder, les tribunaux refusèrent de lui donner raison[15]. Finalement, une demande d'annulation fut déposée auprès du gouvernement fédéral, mais comme en 1909, elle fut rejetée (Mavor, 1925, p. 166).

L'acquisition de la Toronto Electric Light Company et de la Toronto Railway Company

En 1911, l'Hydro-Ontario alimentait Toronto en électricité en utilisant le réseau de distribution de la Toronto Hydro. Il a cependant fallu attendre plus d'une décennie avant que les intérêts de Mackenzie soient acquis par la province. En 1923, la province racheta la Toronto Electric Railway Company, transféra ses actifs ferroviaires à la Toronto Transit Commission et le réseau privé de distribution d'électricité de Toronto à la Toronto Hydro; l'Hydro-Ontario conserva le réseau de production et de transmission de l'Electrical Development Company.

Ailleurs au Canada, les services privés et publics ont pu coexister. Au Manitoba, l'intervention de la commission de réglementation a permis de protéger l'entreprise privée de services publics de la concurrence déloyale du réseau public. En Nouvelle-Écosse, une commission provinciale fut créée en 1919 pour produire de l'énergie hydro-électrique qui était ensuite vendue à la ville de Halifax par l'entremise du réseau privé de distribution appartenant à la Nova Scotia Power and Tramways. Au Nouveau-Brunswick, un réseau provincial de production d'énergie hydro-électrique fut mis sur pied en 1920, mais le réseau de distribution de la ville de Saint-Jean acheta son électricité tant de la société privée alors en exploitation que du réseau public. Même en 1929, le producteur privé détenait encore 30 % du marché (Armstrong et Nelles, 1986, p. 303).

Une des raisons pour lesquelles les sociétés privées et publiques ont pu continuer de faire bon ménage au cours de cette période est que les technologies employées par les unes et les autres étaient différentes. Les producteurs privés de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de Toronto opéraient tous des centrales thermiques. Même si leur exploitation était plus coûteuse, elles étaient les seules qui pouvaient répondre à la demande en période de pointe. À défaut de construire des centrales thermiques comme source d'appoint des centrales hydro-électriques, les autorités devaient compter sur les producteurs privés.

C'est ainsi que la centrale de production de la Toronto Electric Light Company a joué un rôle utile pendant un certain temps car la Toronto Hydro ne possédait pas de centrale thermique d'appoint qui lui aurait permis de répondre à la demande en période de pointe[16]. Après 1911, la Toronto

Electric Light Company a servi de fournisseur secondaire sur ce marché. Le tableau 10-3 montre les recettes brutes de la Toronto Electric Light Company de 1900 à 1919. Celles-ci ont atteint un sommet en 1910-1911. Naturellement, les ventes d'énergie ont augmenté car le prix de l'électricité est tombé à environ 4 cents le kWh, alors qu'il était d'environ 8 cents avant la création de la Toronto Hydro. Entre 1910 et 1915, le nombre de kWh vendus est passé de 28 180 200 à 51 395 537. Mais c'est surtout le réseau public qui a profité de la croissance du marché. À la fin de la décennie, moins du tiers des recettes totales enregistrées à Toronto sont allées à la Toronto Electric Light Company (Armstrong et Nelles, 1984, p. 225).

Tableau 10-3

Recettes brutes de la Toronto Electric Light Company, 1900-1919

	Recettes brutes
	En milliers de dollars
1900	411
1901	457
1902	526
1903	630
1904	752
1905	776
1906	900
1907	1 040
1908	1 156
1909	1 293
1910	1 529
1911	1 550
1912	825
1913	900
1914	1 275
1915	1 175
1916	1 100
1917	1 175
1918	1 300
1919	1 300

SOURCE Les données pour les années 1900-1909 sont tirées des rapports annuels de la société; les données pour 1910 proviennent de la publication de Houston, *Annual Financial Review*, Toronto, 1911; et les données pour les années 1911-1919 ont été prises dans l'ouvrage de C. Armstrong et H. V. Nelles, *Monopoly's Moment: The Organization and Regulation of Canadian Utilities, 1830-1930*, Philadelphie, Temple University Press, 1986, tableau 17, p. 191; les estimations de ces auteurs ont été faites à partir des données du rapport annuel de la Toronto Hydro-Electric System pour l'année 1923, p. 19.

Au Manitoba, une commission de réglementation se vit confier la délicate tâche d'exercer un contrôle sur les tarifs dans un cadre concurrentiel où se retrouvaient des producteurs publics et privés. Tel ne fut pas le cas en Ontario où la réglementation des tarifs d'électricité a incombé essentiellement à la Commission de l'énergie hydro-électrique de l'Ontario – tant directement qu'indirectement. Les tarifs appliqués par l'Hydro-Ontario ont eu un effet contraignant sur la Toronto Electric Light Company. En effet, le président de la Commission, Beck, se servit des pouvoirs que lui conférait la loi constituante de l'organisme pour forcer les autorités de Toronto à abaisser les tarifs en 1914, en dépit du fait que les commissaires de cette ville y étaient opposés parce que les tarifs locaux couvraient tout juste les coûts de revient[17]. La Commission hydro-électrique reçut d'autres pouvoirs de réglementation qu'elle utilisa pour contraindre le secteur privé. En 1916 et 1917, des projets de loi furent adoptés pour permettre à la Commission de faire enquête sur la capacité de production des centrales privées, de fixer leur niveau maximal de production et de réserver tout surplus de production à l'Hydro-Ontario. Utilisant ce pouvoir, Beck obligea l'Electrical Development Company, en 1918, à alimenter en électricité l'Hydro-Ontario.

Au cours de cette décennie, des négociations furent entamées pour la vente des réseaux privés au secteur public, mais elle échouèrent. Au printemps de 1911, la ville de Toronto offrit d'acheter la Toronto Electric Light Company à un prix correspondant à 125 % de sa valeur nominale, mais le groupe de Mackenzie offrit 135 % et la société fut assimilée par la Toronto Street Railway Company. Même si l'Electrical Development Company avait encore la compagnie de transport en commun comme client principal, la perte du réseau privé de distribution s'avéra pour elle trop coûteuse à l'époque.

La Toronto Street Railway Company fut également offerte à la ville de Toronto et une entente intervint avec le maire de Toronto en 1913. Toutefois, à l'insistance du président de la Commission de l'énergie hydro-électrique de l'Ontario, le conseil municipal refusa d'entériner les termes de l'entente. Mackenzie voulait que le prix soit déterminé par arbitrage, alors que le conseil municipal ne voulait payer que pour la valeur des sommes investies et de la concession non encore échue. Étant donné qu'Hydro-Ontario faisait baisser les tarifs, il était dans l'intérêt de la ville de gagner du temps puisque la valeur de la concession s'effritait graduellement, sans compter que le déclenchement de la guerre faisait augmenter l'incertitude sur les marchés financiers et rendait l'acquisition vraisemblablement trop onéreuse pour la ville de Toronto. Un nouveau maire avait par ailleurs été élu en 1914; celui-ci avait une telle antipathie pour Mackenzie que la poursuite des négociations était devenue

impossible au niveau local (Armstrong et Nelles, 1984, p. 227).

À mesure que le temps s'écoulait et que la date d'échéance du contrat de concession approchait, la société a commencé à réduire son actif et à se défaire de ses surplus de liquidités. Les dividendes qui, en moyenne, avaient été de 5,7 % des revenus nets de 1907 à 1913 montèrent à 7,8 % entre 1913 et 1917. Vers la fin de la guerre, l'inflation au niveau des salaires et des coûts des matériaux amena la société à afficher un résultat déficitaire. Elle en appela aux autorités municipales et provinciales pour obtenir l'autorisation de hausser ses tarifs. Mais les autorités publiques, qui voyaient venir la date d'échéance du contrat de concession, ne firent rien.

Dans d'autres provinces, la crise occasionnée par l'inflation a pavé la voie à une refonte du contrat de réglementation. En Colombie-Britannique, au Manitoba et au Québec, les tarifs des tramways furent haussés pour tenir compte de l'augmentation des coûts. De nombreuses villes des États-Unis en firent autant. Comme le montre le tableau 10-4, la ville de Toronto a continué de forcer la Toronto Street Railway Company à s'en tenir aux anciens tarifs. Ce ne fut qu'après l'acquisition de 1921 que les tarifs furent augmentés dans une proportion comparable à ce qui avait été jugé raisonnable ailleurs au Canada.

C'est en 1923 que l'entreprise privée fut définitivement écartée de ce secteur d'activité en Ontario. Il est significatif que les négociations aient eu lieu au niveau provincial, car c'est Beck, protagoniste d'un réseau public et directeur de la Commission hydro-électrique de l'Ontario, qui ne voyait pas l'utilité de la présence d'une entreprise privée. Confronté presque constamment durant cette période aux attaques des sociétés privées d'électricité des États-Unis, Beck en vint à considérer que, pour en arriver à ses fins, il lui fallait éliminer les intérêts qui s'opposaient au mouvement en faveur de l'entreprise publique. Au cours de ces années, en dépit des enquêtes menées par le gouvernement de l'Ontario au sujet d'irrégularités dans la gestion financière d'Hydro-Ontario, il continua de jouir d'appuis importants dans les milieux politiques de la province. Les autorités provinciales, qui souhaitaient créer un monopole public, n'envisagèrent jamais sérieusement la création d'un autre instrument de réglementation qui aurait permis aux compagnies privées d'électricité de continuer à occuper une place quelque peu significative en Ontario.

Conclusion

D'autres chercheurs se sont interrogés sur les raisons pour lesquelles le gouvernement de l'Ontario, contrairement à la plupart des autres administrations en Amérique du Nord, a nationalisé le secteur de l'électricité. Après tout, certains éléments – comme la tendance au monopole – étaient les mêmes en Ontario qu'ailleurs. Tel que nous l'avons signalé dans la première section du rapport, ce ne sont pas les tendances monopolistiques elles-mêmes qui mènent à l'étatisation puisque la réglementation de l'entreprise privée a été utilisée ailleurs pour limiter l'exploitation abusive des contrats de concession. Il est également difficile de prétendre, comme le souligne Nelles, que la volonté des municipalités de posséder leur propre réseau de distribution a incité la province de l'Ontario à s'accaparer les installations de transmission et de production d'électricité. Aux États-Unis, plusieurs municipalités étaient aussi à l'époque propriétaires des services locaux de distribution d'électricité (Nelles, 1975, p. 222).

Nelles attribue ce qui s'est produit à l'état de sous-développement de l'économie ontarienne et à la crise sociale qui s'ensuivit – outre le courant politique « étatiste » qui prévalait à l'époque (Nelles, 1975, pp. 223 et 305). Le premier facteur est important car on peut supposer que les retombées bénéfiques de l'industrialisation sont encore plus manifestes dans une économie peu développée. Le courant étatiste représentait l'aboutissement d'une longue série d'ini-

Tableau 10-4

Comparaison du prix des passages de tramways, 1915-1922

	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922
	Cents/passage							
Colombie-Britannique	5,5	4,9	5,2	5,1	6,4	6,4	6,5	6,4
Manitoba	4,0	4,0	3,9	3,9	5,0	5,6	6,0	5,9
Ontario	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1	3,9	3,9	5,7
Québec	4,4	4,4	4,4	4,4	5,0	5,9	6,1	6,1

Source Canada, Bureau fédéral de la statistique, *Street Car Fares and Index Numbers*, Ottawa, ministère de l'Industrie et du Commerce, 1927.

tiatives prises par le gouvernement du Canada pour influer sur le rythme de développement économique du pays, lesquelles ont été bien résumées par Nelles.

Une telle explication est toutefois insatisfaisante. Les États-Unis ont aussi connu un mouvement progressiste, appuyé par la même classe de commerçants et de fabricants qui favorisaient la nationalisation au Canada. Les groupes d'intérêts dans ce pays ont manifesté la même vigueur en réclamant la propriété publique des monopoles naturels. Mais, aux États-Unis, la réglementation en tant qu'instrument de contrôle social a connu une évolution. Par ailleurs, on ne peut ignorer l'attrait qu'exerçait l'idéologie du mouvement progressiste au Canada, et il est difficile de prétendre qu'il se limitait à l'Ontario.

La différence entre ce qui s'est produit dans les deux pays se situe dans l'arène politique – ce que Nelles a appelé la « tradition politique étatiste » du Canada. Mais on ne peut en rester à cette explication car elle supposerait en quelque sorte que les Canadiens ont une préférence pour les solutions imposées par l'État. La différence dont on ne tient généralement pas compte, c'est que les États-Unis avaient une constitution qui contenait des garanties en regard de l'inviolabilité des contrats et qui ne permettait pas aux autorités politiques de soustraire leurs actions à la compétence des tribunaux. Au Canada, le Parlement jouissait d'une immunité à cet égard. Le cas d'Hydro-Ontario montre comment le pouvoir législatif peut échapper à ses obligations contractuelles et faire disparaître la protection offerte normalement par le système judiciaire.

Naturellement, on peut faire valoir que la tradition se définit par les choix constitutionnels qui sont faits. Mais les occasions de procéder à la révision d'une constitution sont rares. Il semble plus pertinent de considérer la constitution d'un pays comme imposant certaines contraintes qui changent peu fréquemment – c'est-à-dire uniquement lorsqu'il y a suffisamment de données pour établir hors de tout doute qu'un changement est nécessaire.

On pourrait certes faire valoir que, si les tribunaux avaient pu jouer un rôle de contrepoids en Ontario, la voie de la nationalisation n'aurait pas primé, bien que ce point ne soit pas essentiel à l'argument que nous avançons. Lorsque les tribunaux ont eu l'occasion de se prononcer sur les obligations contractuelles rattachées à une concession, ils ont donné gain de cause aux concessionnaires. Par exemple, la ville de Toronto n'a pu abuser de la Toronto Railway Company lorsque les tribunaux ont décidé, en 1906, que la société n'avait pas à établir un nouveau service à des endroits qui n'étaient pas situés dans les limites de la ville au moment de l'octroi de la concession (Hall, 1968, p. 97). Si elle en avait eu la possibilité, il est fort probable que l'Electrical Development Company aurait pu demander d'être indemnisée en 1916 pour bris de contrat, comme il est probable que l'Hydro-Ontario aurait eu à indemniser la Toronto Electric Light Company lorsqu'elle a prolongé son réseau jusqu'à Toronto. Les dirigeants politiques de l'époque n'étaient peut-être pas disposés à assumer ces coûts.

Cela ne signifie pas que le désir du public de contrôler les monopoles dans le secteur des services d'électricité aurait été moins marqué. Aux États-Unis, des jugements ayant pour effet de protéger la propriété privée contre une exploitation indue de la part de l'État ont pavé la voie à l'adoption de règlements préconisant un juste taux de rendement. C'est ce qui s'est produit ailleurs. À l'époque où se développaient en Ontario les industries qu'on en est venu à considérer comme des monopoles naturels, les tribunaux n'offraient aucune protection aux droits de propriété pour compenser la tendance des dirigeants politiques à intervenir. L'argument que nous avançons dans le présent document est que, dans une telle situation, la renégociation des contrats peut donner lieu à un comportement opportuniste se traduisant par la confiscation de biens privés. L'histoire d'Hydro-Ontario en fournit la preuve.

11 Les services publics au Québec entre 1890 et 1935 – Développement sans entrave du secteur de l'électricité et réglementation du coût des services de transport urbain

Contrairement à ce qui s'est produit au Manitoba et en Ontario, les secteurs de l'électricité et du gaz naturel ont joui, au Québec, d'un degré de liberté presque inégalé en Amérique du Nord. L'entreprise publique n'a pas été une force déterminante dans l'un ou l'autre secteur. Le tribunal de réglementation moderne n'est pas non plus devenu le moyen accepté de limiter le pouvoir des monopoles. La réglementation a continué d'être exercée par le biais de contrats négociés au niveau municipal. Dans le cas du transport par tramways, l'intervention a aussi été réduite au minimum. Mais lorsque au cours de la période inflationniste de la Première Guerre mondiale, la Montreal Street Railway Company a été obligée de renégocier le contrat qui la liait à la ville de Montréal, la concession – qui avait été accordée à forfait pour une durée de 20 ans – a été modifiée pour faire place à un contrat au prix coûtant majoré renégociable à tous les ans. Contrairement au contrat à forfait, ce dernier garantissait essentiellement au concessionnaire un taux de rendement constant.

C'est le gouvernement de la province de Québec qui est intervenu pour imposer la modification du contrat de la concession de tramways, afin d'éviter que la renégociation n'aboutisse à une impasse et ne menace la survie du réseau de transport urbain à Montréal. Mais la province n'est pas intervenue dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel parce que la renégociation n'y a jamais posé de problèmes graves et qu'il n'y a jamais eu risque imminent de faillite. Dans la plupart des provinces, la révision du contrat de réglementation amorcée par l'État visait à établir un mécanisme plus efficace de plafonnement des profits; au Québec, il n'y a eu intervention que lorsque l'imposition d'un plancher s'avéra nécessaire.

L'évolution historique à Montréal

Au Québec, la période de 1880 à 1900 a été marquée par un développement rapide, et souvent même frénétique, du secteur de l'électricité. La rivalité entre les différents fabricants américains de matériel a entraîné une augmentation considérable du nombre d'entreprises opérant des centrales électriques. À Montréal, la Royal Electric Company a été fondée en 1881 en vue de la construction d'installations centralisées d'éclairage et d'une usine de fabrication utilisant la technologie Thomson. Pour vendre son matériel, cette compagnie a installé des usines à Ottawa, Hamilton, Halifax, Fredericton et Montréal – cédant par la suite, dans bien des cas, ces installations à des intérêts locaux. Bien que la Royal Electric Company ait dominé le marché montréalais au début, d'autres entreprises sont entrées dans le secteur de l'éclairage électrique, offrant des technologies concurrentes en provenance des États-Unis (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 76 et 77).

La concurrence provenait non seulement de la présence de plusieurs entreprises de fabrication de matériel électrique mais du fait que des produits substituts, tels le gaz naturel, étaient généralement disponibles, et à un coût moindre pour certaines fins. Les progrès technologiques associés au gaz « carburé », dont l'utilisation a débuté dans les années 1880, ont fait baisser sensiblement le prix du gaz naturel qui, avec le kérosène, constituait l'autre principale source d'éclairage. D'après des tests effectués par la Royal Electric Company en 1890, le gaz naturel revenait à environ 20 % moins cher que l'électricité comme source d'éclairage résidentiel à Montréal (Armstrong et Nelles, 1986, p. 78). Le gaz naturel était aussi plus économique comme source d'éclairage des rues – mais il donnait un éclairage un peu plus faible.

La ville de Montréal profita de cette concurrence. Peu après que la Montreal Gas Company (qui avait succédé à la New City Gas Company) ait renouvelé son contrat d'éclairage des rues, la ville octroya, en 1886, un contrat d'éclairage électrique pour les mêmes fins à la Royal Electric Company pour une période de cinq ans (Armstrong et Nelles, 1986, p. 79). Plusieurs compagnies avaient tenté d'obtenir cette concession. Deux ans plus tard, la ville de Montréal élargit le contrat d'éclairage électrique en augmentant le nombre de réverbères à alimenter. Encore une fois, il y eut plusieurs soumissionnaires et le contrat fut accordé à la Royal Electric Company. La présence de nombreuses entreprises concurrentes réduisait la menace de monopole et facilitait le processus de réglementation par voie de contrat *ex ante*.

Pendant les deux décennies qui ont suivi, de nouvelles compagnies, utilisant de nouvelles techniques, ont continué d'entrer dans le marché du chauffage, de l'éclairage et de

l'électricité. Le début de cette période a été marqué par une structure de marché relativement atomistique. Mais, comme cela s'est produit à Vancouver et à Winnipeg, les fusions ont éventuellement amené un regroupement des entreprises. En outre, des liens au niveau de la direction se sont développés entre les plus grandes compagnies d'électricité[1].

Dans le marché du gaz naturel, la concurrence n'a pas été la règle générale. Il s'est bien développé une rivalité de courte durée sur le marché du gaz naturel à Montréal au début des années 1890 lorsque l'entreprise dominante du secteur, la Montreal Gas, a dû affronter la concurrence d'une autre entreprise, la Montreal Consumers' Gas Company, qui venait d'obtenir du gouvernement fédéral une charte (que lui avait refusée précédemment le gouvernement provincial) et qui commençait à approvisionner les banlieues. Mais cette rivalité ne dura pas longtemps. En effet, quand vint le moment de renouveler l'important contrat d'éclairage des rues, la Montreal Gas Company, qui détenait jusque-là la concession, acheta la nouvelle entreprise et réussit à obtenir, en 1895, un prolongement de 10 ans du contrat la liant à la ville. Néanmoins, la courte période de concurrence aida les autorités municipales à obtenir des taux moins élevés ainsi qu'une redevance équivalant à 3 % des recettes brutes (Armstrong et Nelles, 1986, p. 101).

Contrairement à ce qui s'est produit dans le secteur du gaz naturel, de nombreux concurrents sont apparus dans le secteur de la production de l'électricité durant les années 1890. Les économies d'échelle étaient relativement peu importantes dans le procédé thermique alors utilisé. Les banlieues de Montréal souhaitaient être desservies le plus tôt possible et offraient des concessions avec empressement. La Temple Electric Company construisit une centrale; la Citizens' Light and Power Company commença à alimenter St-Henri et à produire de l'énergie hydro-électrique à partir d'une centrale située sur le canal Lachine. L'Imperial Electric Light Company, la Companie électrique St-Jean et la Standard Light and Power Company sont toutes entrées sur le marché de Montréal à cette époque.

La production d'énergie hydro-électrique à bon marché constitua la plus grande menace pour ces premières entreprises. En 1898, la Lachine Rapids Hydraulic and Land Company construisit une centrale hydro-électrique de 20 000 ch sur les rapides de Lachine (Dales, 1957, p. 104); elle fit ensuite l'acquisition d'un réseau de distribution à Montréal en achetant la Temple Electric Company, la Citizens' Light and Power Company et la Standard Light and Power Company. Cette dernière acquisition était particulièrement précieuse puisque la société visée possédait une charte lui permettant de vendre de l'électricité partout au Québec (Armstrong et Nelles, 1983, p. 14). C'est à partir de ce développement que l'énergie hydro-électrique a pénétré les banlieues de Montréal.

Un peu tardivement, la Royal Electric Company, par l'entremise d'une filiale, la Chambly Manufacturing Company, a aussi construit sa propre centrale de production hydro-électrique de 20 000 ch sur la rivière Richelieu, à laquelle elle ajouta une ligne de transmission de 15 milles (un exploit formidable pour l'époque) pour amener le courant à Montréal. En vertu du contrat liant la société-mère et sa filiale, il était interdit à cette dernière de fournir de l'électricité à d'autres entreprises montréalaises sauf à des fins d'exploitation d'un réseau de tramways. En 1900, la Royal Electric Company loua ses installations de Chambly pour une période de 50 ans et vendit ses usines de fabrication à la Compagnie générale électrique du Canada. À partir de ce moment, l'énergie hydro-électrique allait devenir la principale source d'électricité à Montréal.

Après 1895, le secteur des services d'utilité publique à Montréal s'est rapidement concentré. Cette année-là, la Royal Electric Company et la Montreal Gas Company se sont fusionnées. En 1901, la Royal Electric Company, la Chambly Manufacturing Company (qui s'appelait alors la Montreal St. Lawrence Light and Power Company) et l'Imperial Electric Light Company se sont regroupées en une nouvelle société – la Montreal Light, Heat and Power Company[2]. Le sénateur Forget (qui était aussi un des dirigeants de la Montreal Street Railway) joua un rôle important dans cette fusion (Dales, 1957, p. 104).

Pendant que la Montreal Light, Heat and Power Company devenait l'entreprise dominante sur le marché montréalais, une deuxième grande société commençait à prendre forme, la Shawinigan Water and Power Company; celle-ci développait sa propre source d'énergie dans la vallée du Saint-Maurice. Fondée par MM. Forget et Greenshields de Montréal et un américain du nom de Aldred, la compagnie produisait à ses débuts environ 18 000 ch. Quand la Montreal Light, Heat and Power Company refusa d'acheter de l'énergie de la Shawinigan Water and Power Company, cette dernière conclut une entente de distribution à Montréal avec un concurrent, le groupe Lachine Rapids. Devant cette nouvelle menace et aux prises avec des difficultés à son usine de Chambly, sans compter qu'une inondation venait de détruire une autre de ses usines construite depuis peu, la Montreal Light, Heat and Power Company fit l'acquisition, en 1903, de la Lachine Company et du contrat que celle-ci avait avec la Shawinigan Water and Power Company. La compagnie pouvait dès lors affirmer qu'elle « approvisionnait en gaz

naturel toute la ville de Montréal et ses banlieues . . . et qu'elle assurait l'éclairage municipal sur tout le territoire de la ville et de plusieurs banlieues . . . » (Dales, 1957, p. 115).

La Montreal Light, Heat and Power Company dominait donc le marché de Montréal en 1904. Sur le plan juridique, sa position était assez bien assurée. Sa charte de 1901 lui avait cédé à perpétuité les droits de concession de ses prédécesseurs. Elle avait aussi le droit d'utiliser les rues de toute municipalité située dans un rayon de 100 milles autour de Montréal sans être obligée de demander le consentement de la municipalité en cause. Mais elle ne détenait pas une concession exclusive et la concurrence ne fut jamais complètement éliminée. Sur l'île de Montréal, la ville de Westmount, où vivait la communauté anglophone, possédait sa propre centrale électrique et faisait constamment pression à la baisse sur les tarifs d'électricité – du moins pour les résidants de Westmount[3]. À l'extérieur de Montréal, il y avait au moins deux autres grandes entreprises, la Shawinigan Water and Power Company et la Southern Canada Power Company, qui desservaient les Cantons de l'Est. Avec les années, la société Shawinigan prit passablement d'expansion. Elle acheta la North Shore Power Company de Trois-Rivières en 1907, signa un contrat avec la Laurentide Power Company pour acquérir ses surplus en 1915, fonda la Public Service Company la même année pour prendre le contrôle de la Dorchester Electric Company de Québec, fit l'acquisition de la Quebec Railway Light, Heat and Power Company en 1923 par l'entremise de la Quebec Power Company (anciennement la Public Service Company) et enfin, en 1925, prit le contrôle de l'usine de la Laurentide Power Company à St-Féréol (Shawinigan, 1926).

Le groupe Shawinigan représentait la menace la plus sérieuse pour la Montreal Light, Heat and Power Company. En 1907, la Montreal Light produisait environ 86 millions de kWh contre 60 millions de kWh pour la Shawinigan. Mais en 1914, leur production respective était de 133 et 432 millions de kWh (Dales, 1957, p. 199). La Montreal Light, Heat and Power Company avait réussi à empêcher temporairement la société Shawinigan d'entrer dans le marché de Montréal en 1903, en achetant la Lachine Rapids Company; mais ce n'est qu'en 1907 que les deux compagnies conclurent une paix de longue durée. Cette entente donnait à la société Shawinigan accès aux clients industriels de Montréal, ce qui signifiait que ce marché bénéficiait dorénavant de plus d'un fournisseur. En 1910, la Shawinigan Water and Power Company détenait une participation dans la Montreal Light, Heat and Power Company et chacune des deux compagnies avait des administrateurs siégeant au conseil de l'autre (Dales, 1957, p. 58). Par la suite, les livraisons d'énergie de la Shawinigan à la Montreal Light n'ont cessé d'augmenter.

La concurrence sur le marché montréalais est aussi venue d'une autre source, en l'occurence de la Montreal Street Railway Company. En 1910, MM. McConnell et Robert firent l'acquisition de la compagnie de tramways et créèrent une nouvelle société, la Montreal Tramways and Power Company, qui regroupait les activités de transport avec la Canadian Light and Power Company. Cette dernière avait été fondée par Robert et avait une usine de 22 500 ch sur le canal Beauharnois. La filiale de production d'électricité fut amalgamée avec plusieurs petites compagnies d'électricité pour former la Montreal Public Service Corporation, laquelle fournissait l'électricité au réseau de tramways et à plusieurs banlieues de Montréal. À la fin de la Première Guerre mondiale, cette entreprise desservait près de 14 000 clients à Montréal (Dales, 1957, p. 112).

Ces deux compagnies rivales continuèrent d'opérer indépendamment l'une de l'autre jusqu'à ce que l'entreprise de tramways obtienne un contrat de service au coût de revient en 1919. Assurés d'un rendement constant, McConnell et Robert étaient alors prêts à vendre leurs intérêts dans l'entreprise de services publics à la Montreal Light[4]. Il faut tout de même préciser que la menace de concurrence posée par la Montreal Tramways and Power Company durant toute cette période était relativement peu importante. Après la prise de contrôle de 1925, l'usine de production d'électricité de cette dernière ne fournissait qu'environ 78 millions de kWh sur un total de 1 159 millions de kWh à la disposition de la Montreal Light, Heat and Power Company, dont 273 millions de kWh provenaient de la Shawinigan Water and Power Company (Dales, 1957, p. 116).

L'évolution de la réglementation

Les deux grandes entreprises de services publics de Montréal ont adopté le même type de stratégie que les exploitants de Vancouver et de Winnipeg pour protéger leurs concessions. La Montreal Light, Heat and Power Company a étendu ses services aux banlieues de Montréal en offrant des réductions de tarifs aux municipalités avoisinantes en retour de concessions à long terme. La Montreal Street Railway Company avait de nombreux contrats (une trentaine au total, touchant 14 municipalités). Le contrat principal avec la ville de Montréal expirait en 1922 mais les autres contrats avec cette ville étaient à perpétuité ou avaient des échéances variables – dont une allait aussi loin que 1959 (Armstrong et Nelles, 1986, p. 204). Les ententes avec les banlieues étaient également échelonnées. Mais comme Montréal n'avait pas annexé ses banlieues aussi rapidement que Toronto avant 1900, la croissance a été beaucoup plus forte dans les banlieues de Montréal pendant les 10 premières années du siècle présent. De ce fait, les possibilités

d'expansion des concessions suburbaines y étaient plus grandes. Cette stratégie d'expansion des concessions a aidé à protéger les entreprises de services publics du Québec contre la menace de municipalisation. Le regroupement et l'extension des concessions rendaient une telle opération très coûteuse – et encore davantage à Montréal en raison du découpage municipal complexe qu'on y retrouvait.

Les compagnies ont également voulu protéger leurs intérêts en cherchant à gagner la faveur des principaux décideurs. À Montréal, le secteur des entreprises de production d'électricité, alors en pleine croissance, réussit à persuader d'importantes personnalités politiques de faire coïncider leurs intérêts avec ceux des compagnies. Lors de l'appel d'offres en vue de l'octroi du contrat de 1886, le conseil d'administration de la Royal Electric Company vota un montant de 17 000 $ sous forme d'actions destiné à être versé en commissions. En 1888, après avoir indiqué dans un rapport que Montréal avait peu d'avantage à construire sa propre centrale, l'électricien en chef de la ville fut embauché peu de temps après par la Royal Electric Company, quand cette dernière obtint le contrat d'éclairage des rues. Deux conseillers municipaux siégeant au Comité sur l'éclairage sont devenus d'importants actionnaires de la même société et se sont joints subséquemment à d'autres actionnaires pour développer une centrale hydro-électrique sur la rivière Richelieu. L'influence politique et la corruption ont fait pencher la balance en faveur du groupe Royal qui a conservé le contrat de la ville de Montréal en 1901 même si la Lachine Rapids Company, son principal concurrent, avait présenté une soumission moins élevée (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 83 et 106). On donnait aussi des cadeaux aux clients pour gagner leur appui. Dales mentionne qu'aussi bien la Montreal Light, Heat and Power Company que la Shawinigan Water and Power Company ont offert des actions à des clients dans ce but (Dales, 1957, p. 88, note 53, et p. 121).

Les allégations de corruption firent la manchette quand une commission royale chargée d'enquêter sur l'administration de Montréal révéla, au cours de ses audiences, que des conseillers municipaux avaient demandé des pots-de-vin à la Montreal Light, Heat and Power Company (Gauvin, 1978, p. 20). Mais cela semble avoir eu plus d'effet sur la réputation de la ville que sur la nécessité de régulariser la procédure de renouvellement des contrats. Les pratiques malhonnêtes étaient suffisamment répandues que les entreprises de services publics ne furent pas pointées du doigt comme étant une menace sérieuse au bon fonctionnement de l'administration municipale.

Au cours de cette période, le contrat de concession *ex ante* n'a pas été discrédité, comme à Toronto, mais il était devenu évident qu'il souffrait de certaines lacunes. Vers la fin de la première décennie, les deux entreprises de services publics de Montréal avaient consolidé leur position monopolistique et commençaient à montrer leur rentabilité. Comme ailleurs, les nouveaux contrats de concession devenaient beaucoup plus difficiles à négocier parce que la tendance au regroupement, en particulier dans les secteurs du gaz naturel et de l'électricité, laissait peu de choix aux municipalités. À l'instar d'autres provinces, le Québec opta pour la commission de réglementation comme instrument destiné à faciliter le processus de réadjudication des contrats. Cependant, les pouvoirs de cet organisme étaient beaucoup plus restreints au Québec qu'en Nouvelle-Écosse ou au Nouveau-Brunswick.

La première commission des services publics au Québec fut créée en 1909[5]. Celle-ci pouvait seulement établir les tarifs dans les cas où il n'y avait pas de contrat entre l'entreprise de services publics et une municipalité. Elle constituait en quelque sorte un mécanisme de dernier recours – c'est-à-dire une instance à laquelle on s'adressait lorsqu'il s'avérait impossible de renégocier un contrat de concession. Peut-être plus révélateur du rôle réel de la commission est le fait qu'on lui avait donné le pouvoir d'ordonner à une municipalité de laisser une entreprise de services publics entrer sur son territoire. L'incapacité de traverser les limites locales a été l'un des principaux obstacles à l'établissement de réseaux de lignes électriques de taille efficiente en Angleterre (Hannah, 1979). L'organisme de réglementation créé au Québec avait donc le pouvoir de solutionner un problème qui risquait d'être plus sérieux à Montréal qu'à Toronto étant donné qu'il y avait un plus grand nombre de municipalités et de banlieues.

Au Québec, l'organisme de réglementation a continué d'avoir des pouvoirs très limités jusqu'au début des années 30. La Régie des services publics du Québec (RSPQ) a remplacé la Commission des services d'utilité publique (CSUP) en 1920 mais, comme la précédente, elle ne pouvait intervenir en matière de tarifs lorsqu'il existait déjà un contrat[6]. Ce n'est qu'en 1935, quand la Régie de l'électricité du Québec fut créée, que cette situation changea. Les tarifs allaient enfin être fondés sur la « valeur réelle de l'activité et du capital effectivement et utilement investi »[7]. Les mesures législatives adoptées en 1935 assuraient aussi une protection complète des droits de propriété. La loi affirmait que les intérêts tant des investisseurs que des consommateurs étaient importants. En outre, toute municipalité qui construisait sa propre usine pendant la durée d'un contrat passé avec une entreprise privée de services publics devait dédommager cette dernière pour la partie non expirée de la concession.

Non seulement la réglementation par l'entremise d'un tribunal s'est-elle révélée relativement inefficace au Québec avant 1935, mais la propriété publique n'est pas apparue comme une menace sérieuse pour l'industrie. À peu près au moment où la loi de 1909 créant la Commission des services d'utilité publique fut adoptée, la ville de Montréal demandait l'autorisation de construire une usine municipale de production d'électricité. Bien qu'elle reçut l'autorisation de construire l'usine, une clause fut ajoutée en annexe de la loi obligeant la ville, le cas échéant, à acheter les installations de la Montreal Light, Heat and Power Company. En raison de la taille et de l'étendue des opérations de cette dernière, qui desservait à la fois Montréal et ses banlieues, une telle acquisition aurait été coûteuse pour la ville. Les finances de Montréal étaient dans une situation trop précaire à l'époque pour lui permettre d'aller de l'avant avec cette acquisition.

Les tramways ont aussi été assujettis à la loi de 1909 sur la Commission des services d'utilité publique, sauf en ce qui concerne les tarifs qui faisaient déjà l'objet d'une réglementation distincte[8]. Les tarifs avaient été fixés à 5 cents pour les trois premiers milles et à 2 cents pour chaque mille supplémentaire. Une formule à échelle mobile avait été inscrite dans la *Loi sur la réglementation des tramways* qui prévoyait que la marge bénéficiaire ne pouvait pas dépasser 10 %; mais ce taux était fondé sur la valeur du capital émis et non sur la valeur des installations et du matériel[9]. C'est cette clause qui a mené aux refinancements massifs que l'on a observés par la suite, alors que les compagnies ont augmenté leur capital-actions de manière à permettre une augmentation des dividendes versés.

Presque immédiatement après sa création en 1909, la CSUP a dû statuer sur une importante émission de nouvelles actions, faite dans le cadre de la réorganisation de la Montreal Street Railway Company en 1911. Les commissaires approuvèrent l'émission, soutenant avec une logique irréprochable qu'elle reflétait la valeur de la concession. Il n'était pas de leur compétence d'agir de manière à réduire les droits de propriété conférés par la charte et la concession originales.

Les entreprises de services publics de Montréal n'ont toutefois pas accepté d'emblée les pouvoirs accordés à la CSUP dans d'autres domaines. En 1912, la Commission entreprit de faire un examen de la qualité des services de tramways, mais son projet fut retardé de trois ans par des procédures judiciaires. La Montreal Light, Heat and Power Company contesta le droit de la Commission de faire enquête sur les plaintes formulées au sujet des tarifs. De nouveaux pouvoirs furent donc conférés à la Commission pour lui permettre d'enquêter sur le caractère « juste et raisonnable » des tarifs[10]. Mais la Commission n'a jamais procédé à un examen complet de la question des tarifs (Armstrong et Nelles, 1986, p. 206). Son rôle était celui d'une instance de dernier ressort – à laquelle on recourait uniquement dans les cas où une municipalité ne pouvait arriver à un accord avec une entreprise de services publics. En raison des conséquences d'une telle impasse (allant jusqu'à supprimer l'éclairage), aucun cas ne s'est jamais rendu jusque devant la Commission.

Aucune autre mesure de réglementation n'a été prise par la province en ce qui a trait à la production d'électricité. Bien que le Québec aurait pu exercer un certain contrôle par le biais des modalités d'attribution des droits d'usage de l'eau, il a choisi de ne pas le faire. Avant 1907, la province cédait les droits d'usage de l'eau par vente, souvent à des prix très modiques. Après 1907, on procéda par bail, mais à des loyers annuels relativement peu élevés (Dales, 1957, pp. 30 et 31). La croissance industrielle, et non le prélèvement de rentes, était l'objectif principal de la province en matière de développement des ressources hydrauliques.

L'évolution des ententes contractuelles dans l'industrie des tramways à Montréal

Le seul changement important dans le système de réglementation est survenu dans le secteur des tramways. Il visait à mettre fin à une crise provoquée dans le processus de renouvellement des contrats par la prolifération des concessions. En raison du nombre de concessions qui avaient été regroupées sous le contrôle d'une seule compagnie, la renégociation des contrats s'est révélée si complexe que l'on s'est retrouvé dans une impasse. Tandis qu'aucune municipalité ne pouvait espérer exproprier le réseau de transport, une seule ville de banlieue pouvait provoquer un chaos en ne renouvelant pas une concession.

Entre 1911 et 1919, les modalités régissant la Montreal Street Railway Company ont changé radicalement. En 1911, la compagnie de tramways, nouvellement réorganisée sous la direction de E. A. Robert, demanda une nouvelle charte à l'assemblée législative de la province[11]. Une nouvelle charte lui fut octroyée, en vertu de laquelle l'entreprise obtenait une concession d'une durée de 42 ans qui prévoyait notamment qu'elle pouvait conclure de nouveaux accords avec chaque municipalité séparément. Mais la ville de Montréal était peu disposée à conclure un marché avec la compagnie. Elle était outrée par le fait que celle-ci avait réussi à s'adresser directement au parlement provincial pour obtenir une nouvelle charte. De plus, elle n'était pas satisfaite du service offert. Elle a donc demandé à la CSUP d'examiner la qualité du service de tramways; et lorsque l'enquête de la

Commission s'est trouvée paralysée devant les tribunaux, la ville a mené une campagne de publicité défavorable à la compagnie de tramways (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 249 et 250).

Les négociations au sujet de la nouvelle concession reprirent en 1913 mais n'aboutirent pas à un accord. En juin 1915, la ville offrit un contrat à taux de rendement fixe, mais la compagnie le rejeta parce qu'il comportait une clause de rachat par la ville qui pouvait être invoquée à n'importe quel moment. Les négociations locales étant dans une impasse, la province nomma, en décembre 1916, une commission chargée de conclure un contrat obligatoire d'une durée de 36 ans au nom de la ville. L'année suivante, l'inflation fit monter les coûts avec pour résultat que les bénéfices nets de l'entreprise chutèrent fortement. Le cours des actions de la Montreal Tramways and Power Company, qui avait oscillé entre 40 et 41 $ de 1914 à 1917, tomba à 24,50 $ en 1918. La hausse des coûts conjuguée aux tarifs fixes que la compagnie devait respecter avait sérieusement réduit les gains qu'elle pouvait espérer réaliser. C'est ce qui l'incita à accepter un nouveau contrat. La possibilité que la ville de Montréal devienne propriétaire de la compagnie fut envisagée, mais la situation financière de la ville rendit cette option impraticable (Armstrong et Nelles, 1986, p. 251).

La Commission finit par recommander en 1918 un contrat de services au coût de revient, lequel fut accepté par la compagnie. Le gouvernement provincial institua alors une commission des tramways pour superviser la nouvelle entente[12]. On venait ainsi de créer un tribunal de réglementation indépendant dans le but de surveiller les opérations de la compagnie de tramways. La Commission procéda à une évaluation détaillée du capital-actions de la société (à l'exclusion de la valeur de la concession) et approuva une augmentation des tarifs, qui passèrent à 6 cents le passage (Armstrong et Nelles, 1986, pp. 253 et 254). Les tarifs devaient être établis annuellement selon une formule progressive basée sur le coût de revient. Les recettes devaient couvrir les frais d'exploitation, l'amortissement pour fins de dépréciation et un taux de rendement de 6 % du capital (coût de reconstitution, sans amortissement). Une redevance annuelle de 500 000 $ à la ville de Montréal allait dorénavant remplacer le prélèvement sur les recettes brutes. La compagnie devait aussi recevoir une prime d'encouragement correspondant à un huitième de 1 % du capital si ses coûts d'exploitation ne dépassaient pas le niveau fixé par la commission des tramways au début de l'année. Tout surplus devait être partagé comme suit : 30 % à la ville, 20 % à la compagnie, et 50 % à un fonds de réduction du prix des billets. Comme dans le cas de la Toronto Gas Company, ce fonds devait servir à réduire le coût des passages. Enfin, les nouveaux emprunts ne devaient pas excéder 75 % du montant des nouveaux capitaux recueillis, et les dividendes ne pouvaient dépasser 10 % (Wilcox, 1921, pp. 456 à 463).

Alors que les tramways électriques étaient déjà sous le contrôle d'une commission de réglementation au début des années 20, les services d'électricité restaient encore régis par le système de concession. C'était donc les municipalités qui continuaient à réglementer ces services par le biais de contrats *ex ante*.

La ville de Québec – 1929-1935

Montréal ne fut pas la seule ville du Québec qui eut recours à la réglementation par voie d'un contrat *ex ante*. La capitale provinciale fit de même. L'évolution du mouvement en faveur du contrôle des tarifs dans la ville de Québec illustre bien le pouvoir de négociation relativement fort de l'industrie dans cette province jusqu'en 1930[13].

En 1923, la Shawinigan Water and Power Company regroupa toutes les activités qu'elle avait dans les secteurs du gaz naturel, de l'éclairage et des tramways dans la ville de Québec dans une même compagnie, la Quebec Power Company. En 1925, elle négocia un contrat de 10 ans avec la ville pour une concession exclusive. Les tarifs en vigueur dans la ville de Québec, du moins ceux qui s'appliquaient aux clients résidentiels, étaient élevés – en 1929, ils étaient de 5,5 cents le kWh comparativement à 3,25 cents dans le cas de la Montreal Light, Heat and Power Company, et à 1,67 cent pour les tarifs demandés dans les municipalités ontariennes desservies par l'Hydro-Ontario.

Le mécontentement au sujet de ces tarifs donna lieu à une campagne, orchestrée par un dénommé Hamel, pour que le contrôle des tarifs d'électricité soit exercé localement. La question devint un important cheval de bataille sur la scène politique municipale. En 1930, la ville nomma un comité consultatif spécial pour examiner les causes qui étaient à l'origine des tarifs élevés d'électricité à Québec. Le comité en vint à la conclusion que la surcapitalisation était responsable du niveau élevé des tarifs en vigueur. En même temps, la Chambre de commerce, qui travaillait de concert avec la Quebec Power Company pour attirer des industries, publiait son propre rapport qui affirmait que seuls les grands consommateurs d'électricité payaient trop cher.

Le rapport du comité présentait aussi une liste de tarifs « raisonnables » que l'on voulait faire adopter par la Quebec Power Company. Afin de disposer d'une solution de rechange crédible, la ville retint les services d'un conseiller juridique, Louis St-Laurent, afin d'avoir un avis sur la légalité d'une éventuelle municipalisation. Lorsque les

négociations au sujet des tarifs achoppèrent et que la ville fut informée qu'elle pouvait mettre en place un réseau de distribution domestique, mais non un réseau industriel, le conflit se déplaça à l'assemblée législative. La ville de Québec demanda qu'on amende sa charte de manière à ne laisser planer aucun doute sur son droit de construire sa propre centrale électrique. La Quebec Power Company tenta aussi de faire modifier sa charte pour augmenter le coût d'une éventuelle expropriation et faire en sorte que ses activités relèvent de la compétence de la Commission des services publics du Québec. La compagnie abandonna sa requête à la demande expresse du premier ministre, ce dernier constatant que des membres de son propre parti lui retiraient leur appui face au tollé général de protestations que soulevaient les manœuvres de la compagnie.

La menace de municipalisation s'estompa avec la dépression. En 1932, les recettes de la ville étaient si durement touchées par les effets de la dépression que la prise en charge par les autorités municipales ne constituait plus une solution de rechange. Il n'est donc pas étonnant que les négociations au sujet des nouveaux tarifs d'électricité procédèrent de façon décousue tout au long de 1932 et 1933. Pour sa part, Hamel continua de chercher des appuis en faveur du contrôle des tarifs en développant des liens plus étroits avec des groupes nationalistes œuvrant au niveau provincial. À mesure qu'il progressait dans cette voie et que se renforçait sa conviction que la municipalisation était le seul moyen de contrôle efficace, il perdait la plupart des appuis qu'il avait dans les milieux d'affaires.

En 1933, le Conseil des ingénieurs de la ville de Québec produisit un rapport détaillé qui recommandait de réduire de 26 % les tarifs d'électricité pour les usagers résidentiels. Le Conseil du travail et des métiers fédérés de Québec et Lévis demanda que les résidants de la ville de Québec obtiennent au moins des tarifs égaux à ceux en vigueur à Ottawa. Toutefois, le maire de Québec, conscient de l'incapacité dans laquelle se trouvait la ville de financer la municipalisation, négocia un modeste changement au niveau des tarifs en contrepartie d'un nouveau contrat devant commencer le 1er août 1935. Ce contrat prolongeait aussi la concession de la Quebec Power Company pour une période de 10 ans.

Il est jusqu'à un certain point significatif qu'on n'ait pas eu recours au processus de réglementation. Selon une des recommandations du rapport des ingénieurs de 1933, il était conseillé à la ville de Québec de s'adresser à la Régie des services publics au cas où il serait impossible d'en arriver à une solution satisfaisante. Pourtant, il n'est mentionné nulle part qu'on aurait cherché à utiliser cette voie. Bien que divers organismes de réglementation aient existé à partir de 1909, ils n'ont commencé à avoir une influence réelle que vers la fin des années 30. L'industrie de l'électricité a évolué au Québec dans un contexte favorable à l'entreprise privée, d'où était absente toute entrave (Dales, 1957, pp. 30, 31, 224 et 225).

En résumé, la concession à long terme a continué de servir de contrat de réglementation dans la ville de Québec. Ceux qui voulaient corriger une situation où les tarifs semblaient trop élevés se sont heurtés à deux obstacles insurmontables. Le premier provenait du fait que la négociation avait été ramenée à une situation de petit nombre; la ville n'avait d'autre choix que de négocier avec les titulaires de la concession. Le deuxième obstacle est que les partisans d'une réglementation plus stricte n'étaient pas nombreux. L'expropriation sans compensation adéquate, qui fut la solution retenue en Ontario, a été décriée au Québec. En 1934, lors des audiences sur la création d'un nouvel organisme de réglementation, le premier ministre du Québec a assuré les détenteurs d'obligations et « toutes les personnes en relation avec les compagnies d'électricité que leurs droits seraient respectés dans toutes les réformes qui pourraient être entreprises » (Dales, 1957, p. 224). Mais l'expropriation avec indemnisation dépassait les moyens de la ville de Québec dans les années 30.

Même si la révolte des consommateurs à Québec a échoué au niveau municipal, elle a accéléré le mouvement en faveur d'un contrôle par voie de réglementation au niveau provincial. En 1935, la Régie de l'électricité du Québec est devenue le premier organisme de réglementation « moderne » au Québec. Au même moment, la *Loi sur la municipalisation de l'électricité* donnait clairement aux municipalités le droit d'établir leurs propres réseaux[14]. Les moyens de contrôler les entreprises de services publics faisaient enfin leur apparition, mais fort tardivement en comparaison de ce qui s'était produit en Ontario.

Conclusion

Si on regarde l'évolution de la réglementation au Québec durant les trois premières décennies du vingtième siècle, on constate que le climat y a été moins interventionniste qu'ailleurs au pays. Le contrôle étroit des tarifs, qui nécessite un examen annuel des états financiers comme ce fut la pratique adoptée par les organismes de réglementation aux États-Unis, n'existait pas au Québec. Les mécanismes de réglementation utilisés dans cette province ressemblaient beaucoup à ceux qui avaient été adoptés à l'autre bout du continent, en Colombie-Britannique, mais ils différaient radicalement des mécanismes mis en place dans la province voisine d'Ontario – avec laquelle le Québec rivalisait pour occuper le premier rang au chapitre de l'activité industrielle.

Comment peut-on alors expliquer l'écart entre la situation observée en Ontario et au Québec ? Armstrong et Nelles (1983) proposent quatre éléments d'explication. Il y avait davantage d'entreprises concurrentes à Montréal qu'à Toronto; les questions municipales retenaient davantage l'attention à Toronto qu'à Montréal parce que l'assemblée législative provinciale y siégeait alors que ce n'était pas le cas à Montréal; la région métropolitaine de Montréal avait une moins grande cohésion géographique et les subdivisions politiques y étaient plus nombreuses; il y avait davantage de ressources hydro-électriques à Montréal qu'à Toronto et il y avait donc moins de pressions en faveur d'un contrôle des monopoles, lesquels pouvaient être menacés par l'arrivée de nouveaux concurrents s'il leur arrivait de pratiquer des prix monopolistiques.

Mais ces arguments ne sont pas convaincants. L'hypothèse selon laquelle l'influence de la municipalité était fonction de son rôle de capitale provinciale est contredite par les événements qui se sont produits dans la ville de Québec (voir Dirks, 1981). De même, un examen des positions politiques prises dans le sud de l'Ontario sur ces questions révèle beaucoup de divergences, comme à Montréal du reste. La diversité des opinions sur la nature de la réglementation requise existait dans les deux provinces. Enfin, l'argument voulant que les Montréalais aient été moins enclins à réclamer une réglementation à cause de différences dans la structure des marchés semble indiquer que les Québécois se préoccupaient davantage des apparences que de la réalité. Mais la réalité était que la structure du marché au Québec permettait des tarifs domestiques ou résidentiels beaucoup plus élevés qu'en Ontario. À la fin du siècle dernier, les tarifs demandés par la Montreal Gas étaient de 50 % supérieurs à ceux pratiqués par la Consumers' Gas à Toronto, c'est-à-dire 1,20 $ contre 0,80 $ le millier de pieds cubes (Gauvin, 1978, p. 19). Les tarifs domestiques pour l'électricité étaient beaucoup moins élevés à Toronto qu'à Montréal – surtout après que l'Hydro-Ontario eût commencé à distribuer de l'électricité. En 1916, les Montréalais payaient 5 cents le kWh, alors que le tarif appliqué par la Toronto Hydro était de 2,98 cents le kWh[15]. En 1920, la Montreal Light, Heat and Power Company demandait 4,8 cents le kWh, tandis que les municipalités ontariennes desservies par l'Hydro-Ontario payaient seulement 2,56 cents le kWh. Une comparaison plus détaillée est présentée au tableau 11-1. Il ressort clairement que, tout au long de cette période, les clients résidentiels de Montréal ont payé au moins 50 % de plus qu'en Ontario pour l'énergie qu'ils ont consommée[16].

Si on analyse les tarifs qui s'appliquaient aux diverses catégories d'utilisateurs au Québec, on constate que tous n'ont pas payé leur électricité plus cher qu'en Ontario. Le tableau 11-2 renferme des données sur cinq grandes catégories d'utilisateurs – service domestique, éclairage commercial, petits utilisateurs, grands utilisateurs et éclairage des rues – pour les années 1933 et 1939[17]. Tandis qu'en moyenne, les recettes par kWh étaient moins élevées au Québec qu'en Ontario pour les deux années, une seule catégorie d'utilisateurs était dans une meilleure situation, soit celle des grands utilisateurs, dont la composante la plus importante était l'industrie des pâtes et papiers. Tous les autres utilisateurs ont payé leur électricité plus cher au

Tableau 11-1

Comparaison des tarifs domestiques d'électricité en Ontario et à Montréal, 1908-1933

	Montreal Light, Heat and Power Consolidated	Municipalités de l'Ontario desservies par Hydro-Ontario
	En cents/kWh	
1908	12,75	
1909	10,00	
1910	9,00	
1911	7,50	
1912	7,00	
1913	6,40	
1914	6,00	5,08
1915	6,00	4,08
1916	5,00	3,42
1917	5,00	3,20
1918	5,00	3,00
1919	4,80	2,82
1920	4,80	2,56
1921	4,80	2,48
1922	4,80	2,26
1923	4,25	2,04
1924	4,00	1,89
1925	3,50	1,85
1926		1,81
1927		1,80
1928	3,25*	1,71
1929		1,67
1930	3,00*	1,61
1931		1,59
1932		1,57
1933		1,57

*Un barème progressif s'applique à compter de ce tarif.

SOURCE Colonne 1 : J. H. Dales, *Hydroelectricity and Industrial Development: Quebec, 1898-1940*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1957, p. 118, et rapports annuels de la Montreal Light, Heat and Power Company, tirés de la publication de Houston, *Annual Financial Review*, Toronto, diverses années; colonne 2 : W. R. Plewman, *Adam Beck and the Ontario Hydro*, Toronto, Ryerson Press, 1947, p. 482.

Tableau 11-2

Comparaison des ventes et des tarifs d'électricité par type de consommation en Ontario et au Québec, 1933 et 1939

	Ontario				Québec			
	1933		1939		1933		1939	
	Milliers de kWh	Cents/kWh	Milliers de kWh	Cents/kWh	Milliers de kWh	Cents/kWh	Milliers de kWh	Cents/kWh
Service domestique	917 649	1,77	1 374 325	1,43	240 110	3,25	311 420	2,94
Éclairage commercial	346 061	2,11	549 713	1,60	171 418	3,20	270 928	2,78
Petits utilisateurs	185 450	1,89	251 480	1,65	81 988	2,69	135 274	1,89
Gros utilisateurs	2 920 423	0,68	5 610 395	0,48	4 896 147	0,57	10 294 197	0,35
Éclairage des rues	91 013	2,26	98 857	2,14	36 472	3,28	39 918	3,08
Totaux	5 563 647	0,88	9 458 130	0,65	7 451 968	0,60	11 890 447	0,48

NOTE Les totaux comprennent les pertes d'électricité durant le transport ainsi que les services d'électricité offerts gratuitement.
SOURCE Canada, Bureau fédéral de la statistique, *Central Electrical Stations*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, 1933 et 1939.

Québec qu'en Ontario. Il est donc difficile de soutenir que la concurrence dans le secteur des services publics au Québec a contribué à maintenir les prix aussi bas qu'en Ontario et à appaiser les revendications des consommateurs. Les petits utilisateurs ont eu des conditions plus avantageuses en Ontario qu'au Québec.

Il est vrai que les demandes en vue d'une réglementation de cette industrie ont reçu un appui différent au niveau du gouvernement provincial. En Ontario, l'influence d'Adam Beck s'est exercée à l'échelle de la province et a joué un rôle essentiel pour plusieurs raisons. Premièrement, comme on l'a déjà souligné, elle a permis de faire intervenir le pouvoir législatif de la province pour imposer des mesures au secteur privé. Au Québec, aucune figure aussi dominante ayant pour objectif d'établir une entreprise publique d'électricité ne s'est manifestée à l'échelon provincial. Mais fonder une explication des événements sur la personnalité d'un seul homme, revient à ne pas tenir compte du soutien dont il jouissait. Ces appuis étaient liés à l'établissement d'une structure et de niveaux tarifaires clairement différents des choix faits au Québec.

À quoi peut-on attribuer cette préférence politique ? Elle n'est probablement pas imputable à une situation de sous-développement économique. Même si Toronto enviait Montréal et mettait l'accent sur le développement, c'était aussi le cas de la ville de Québec à la fin des années 20. Et pourtant, celle-ci n'a pas opté pour la municipalisation. La raison en est peut-être que la division qui existait entre les anglophones et les francophones a amené les milieux d'affaires, dominés en grande partie par les premiers, à considérer la municipalisation comme politiquement non souhaitable puisqu'elle aurait eu pour effet de placer un important secteur d'activité économique sous le contrôle des francophones. L'histoire politique de Montréal et de Québec donne à penser que cela pourrait être une explication plausible. À l'époque où le contrôle politique passait progressivement de l'électorat anglophone à l'électorat francophone, les membres de la communauté anglaise dominaient le mouvement du « bon gouvernement ». Ce groupe chercha – et réussit en 1894 – à faire voter une loi provinciale visant à limiter les habitudes « dépensières » des gens au pouvoir. Le mouvement de réforme, qui avait des appuis importants au sein de la communauté anglophone, cherchait à empêcher que ne se reproduisent les abus reliés aux pratiques de favoritisme électoral qui avaient eu cours jusqu'en 1914. Quand Médéric Martin remporta la victoire en 1914 sur Washington Stephens III – le candidat des « groupes respectables » – l'électorat francophone de l'est de Montréal reprit une fois de plus le contrôle politique local (Gauvin, 1978, pp. 17 à 23). Les déficits enregistrés au cours des années qui suivirent obligèrent la province à placer la ville sous la tutelle d'une commission administrative entre 1918 et 1921. Durant la majeure partie de cette période, Montréal n'était donc pas en position d'envisager sérieusement la

municipalisation des services d'électricité. En outre, la performance administrative des dirigeants de la ville dans d'autres dossiers permet de penser que la ville n'aurait pas pu exploiter une entreprise d'électricité avec succès. Du moins, c'était là l'opinion des milieux d'affaires anglophones.

Dans son histoire du mouvement en faveur du contrôle des tarifs dans la ville de Québec, Dirks (1981) dresse à peu près le même tableau, caractérisé par le soutien des milieux d'affaires en faveur de la réglementation mais leur réticence à envisager la municipalisation. En effet, à mesure que le chef de file de ce mouvement se faisait plus insistant dans ses demandes de municipalisation, les appuis qu'il pouvait avoir parmi les gens d'affaires sont progressivement disparus.

Même si l'assemblée législative du Québec n'a pris aucune mesure en vue d'exercer un plus grand contrôle sur les tarifs d'électricité dans la province, il serait injuste de dire qu'elle a agi avec partialité. En 1906-1907, la ville de Montréal avait non seulement prolongé le contrat de la Montreal Gas Company mais elle avait aussi accordé à la Royal Electric Company une concession exclusive – ce qui aurait accru encore davantage la domination de la Montreal Light, Heat and Power Company sur ce marché. Les groupes d'affaires se sont adressés à l'autorité législative et ont réussi à faire adopter une loi qui obligeait les dirigeants municipaux à tenir un référendum toutes les fois où l'on envisageait de passer un contrat de plus de 10 ans avec une entreprise de services publics (Gauvin, 1978, p. 19). En 1931, la Quebec Power Company tenta de faire adopter une loi pour modifier sa charte. Si cette loi avait été adoptée, elle aurait eu pour effet d'augmenter considérablement les coûts d'une expropriation éventuelle pour la ville de Québec. Le premier ministre du Québec intervint pour convaincre la compagnie de retirer sa requête (Dirks, 1981, p. 24).

Au Québec, comme dans les autres provinces, on ne peut ignorer l'influence exercée par le contexte culturel – beaucoup plus vaste que le seul cadre d'action des milieux d'affaires. L'attitude anti-étatiste de l'église catholique a déjà été étudiée ailleurs (Brunet, 1964, pp. 142 à 159). Même si cela n'a pas empêché que soient prises des initiatives publiques dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la sécurité sociale, il a fallu consacrer davantage d'énergie aux réformes qui s'imposaient dans ces secteurs, laissant moins de ressources pour exercer un contrôle sur les services publics. L'attitude du chef du parti Libéral entre 1920 et 1936 est un élément tout aussi important. Taschereau, le premier ministre de la province durant cette période, croyait au développement industriel fondé sur l'énergie hydro-électrique à bon marché. Vigod (1978) a bien mis en relief l'importance que Taschereau accordait à cet objectif et sa conviction que le succès d'une telle stratégie reposait sur des mesures susceptibles d'attirer les capitaux privés. En fait, son engagement envers les milieux d'affaires était tel que, lorsque l'opinion se répandit dans les années 30 que des abus étaient commis dans le secteur de l'électricité, sa persistance à défendre publiquement l'industrie de l'électricité lui a valu d'être accusé de servir les intérêts des « trusts ».

En définitive, la nationalisation et l'adoption du tribunal de réglementation moderne ont été évitées au Québec parce qu'il n'y a pas eu de pressions pour que soit révisée la forme antérieure du contrat de réglementation. Une stratégie de regroupement des entreprises et de prolongement des concessions a permis de contrer l'influence du mouvement populiste tout en servant de contrepoids lors de la renégociation des contrats. Le mouvement populiste, qui a provoqué une crise dans le domaine de la réglementation à Vancouver, Winnipeg et Toronto, n'a commencé à avoir de l'influence à Montréal et à Québec que vers la fin de la période. Comme le renouvellement des contrats n'a pas donné lieu aux problèmes qui surgissent souvent lorsque le nombre d'agents est restreint, le Québec n'a pas eu à affronter une telle crise. L'histoire de cette province après 1939 est, bien entendu, une toute autre affaire.

12 Conclusion

Le choix de l'instrument de réglementation

Dans la présente étude, nous avons examiné de façon détaillée les premiers stades d'évolution de l'instrument de réglementation employé au Canada dans le secteur des services publics. Notre analyse part du choix du contrat de réglementation initial au milieu du dix-neuvième siècle – époque où le secteur des services publics commençait à se développer – et va jusqu'aux années 20, c'est-à-dire après que soient survenus d'importants changements dans le contrat de réglementation. En nous intéressant plus particulièrement aux raisons du choix d'un instrument de réglementation, nous avons mis l'accent sur la nature et les origines de l'échec du mécanisme contractuel. L'étude fait également état des problèmes qu'ont posés les premiers contrats utilisés pour réglementer le secteur des services publics et la réaction de la société à ces difficultés.

La réglementation des entreprises de distribution d'eau, du gaz et de l'électricité ainsi que du secteur des transports n'est pas un phénomène qui est apparu spontanément au vingtième siècle. La réglementation par le biais du contrat de concession a été en usage pratiquement dès le début dans chacun de ces secteurs. Demsetz (1968) avait raison quand il faisait observer que la réglementation sous sa forme moderne n'est pas le seul moyen par lequel les consommateurs peuvent éviter les prix abusifs en situation de monopole naturel. Ils peuvent aussi conclure des contrats *ex ante* de durée déterminée avec le monopoleur – solution qui a d'ailleurs été appliquée. Toutefois, dans la plupart des cas, on s'est rendu compte que ces contrats avaient des failles inhérentes et ils ont été abandonnés au profit d'autres mécanismes, notamment celui du tribunal de réglementation moderne. Cet instrument a facilité la révision périodique des modalités des contrats qui régissaient les activités des entreprises privées de services publics. Dans d'autres cas, la formule retenue a été celle du contrat à échelle mobile. Enfin, dans d'autres cas encore, l'échec du mécanisme transactionnel a été internalisé par la création d'entreprises publiques.

En faisant l'historique des changements survenus dans le choix de l'instrument de réglementation, nous avons mis l'accent sur le rapport contractuel entre l'État et le capital privé. Nous avons appliqué le cadre d'analyse que l'on retrouve dans les travaux sur l'échec du modèle transactionnel pour mieux cerner les problèmes qui sont apparus dans le sillage des premiers contrats de réglementation. Ces travaux ont essentiellement visé à expliquer pourquoi il peut y avoir échec contractuel dans des transactions sans lien de dépendance entre des entreprises distinctes, et pourquoi une telle situation peut entraîner une internalisation par la fusion des deux entités en une seule entreprise. Dans la présente étude, nous avons utilisé les mêmes définitions afin de faciliter la compréhension de l'évolution du processus de réglementation.

Les auteurs qui ont traité de l'échec du mécanisme transactionnel font tout d'abord observer qu'en raison de l'incertitude qui entoure les événements futurs et de ce qu'il en coûterait de préciser parfaitement ce que l'on attend de chaque partie dans tout un éventail d'éventualités, il devient nécessaire tôt ou tard de renégocier un contrat. La renégociation peut entraîner la rupture du contrat, en particulier lorsque disparaît la possibilité de passer un nouveau contrat avec une tierce partie. Lorsqu'il n'existe pas d'autres options au moment de la renégociation (lorsqu'une situation caractérisée par un grand nombre d'agents s'est transformée pour devenir une négociation entre un nombre restreint de parties), le processus de négociation devient plus difficile et aboutit plus souvent à un échec, soit à cause d'un comportement opportuniste, soit parce que le caractère équitable du contrat devient difficile à établir en raison de l'absence de solution de rechange. L'échec du mécanisme transactionnel est particulièrement coûteux lorsque les installations ont un caractère permanent et spécialisé, car l'investisseur est en quelque sorte tenu en otage lors de la renégociation.

À l'origine, l'instrument de réglementation prenait la forme d'un contrat de concession entre les pouvoirs publics et un entrepreneur. Que ce soit dans le secteur de l'eau, du gaz, de l'électricité ou des tramways, l'entreprise de services publics promettait de respecter certaines conditions contractuelles en retour de la concession. Dans le cas des réseaux d'aqueduc, on demandait habituellement au détenteur de la concession de fournir des bouches d'incendie; dans le cas du gaz ou de l'électricité, il s'agissait de l'éclairage des rues à un prix convenu; enfin, dans le cas des tramways, le contrat de concession précisait les rues à desservir, certaines

obligations relatives au revêtement des rues, ainsi que le prix du passage. La plupart de ces contrats avaient une durée relativement longue – entre 20 et 40 ans – et dans certains cas une concession perpétuelle était accordée.

Assez rapidement, les contrats de concession de durée déterminée cédèrent la place à d'autres instruments de réglementation, mais dans aucun cas on a eu recours au tribunal de réglementation de type moderne. À Toronto, la compagnie de gaz a volontairement adopté une forme de contrat à échelle mobile. Mais, même dans ce cas, l'impossibilité de prévoir toutes les éventualités a amené l'État à renégocier les modalités du contrat devant l'amélioration de la rentabilité de l'industrie. Dans le cas des réseaux d'aqueduc, l'échec d'ordre contractuel a mené à une internalisation, par le biais de la création d'une entreprise publique.

En dépit de ces difficultés, les contrats de concession sont demeurés la norme plutôt que l'exception jusqu'au tournant du siècle et, avec l'apparition des compagnies d'électricité, ils ont servi encore une fois d'instrument de réglementation. Mais ces contrats traitaient les impondérables de façon relativement imparfaite. En particulier, les premiers contrats faisaient peu pour limiter les profits monopolistiques. La technologie était tellement nouvelle que l'État ne semble pas avoir accordé beaucoup d'attention à cet objectif. Dans les modalités des contrats de concession, la préoccupation dominante portait sur le service et la détermination d'un prix ferme plutôt que sur le niveau des bénéfices. Cette situation s'explique probablement aussi par le fait que les municipalités disposaient d'un autre moyen pour contrôler les tarifs. En effet, elles renégociaient les tarifs des bouches d'incendie et de l'éclairage des rues à des intervalles plus fréquents que les contrats de concession. Lors de ces renégociations, on précisait les prix applicables aux utilisations publiques et privées. Au début, ce mécanisme s'avéra une forme de contrôle adéquate, mais cela ne dura qu'aussi longtemps que la consommation publique demeura plus importante que la consommation privée. Avec la croissance relative de la seconde par rapport à la première, le levier dont disposaient les municipalités a perdu de l'importance et l'objectif d'exercer un contrôle général sur les tarifs a nécessité le recours à un autre instrument.

Il y a un autre facteur qui a contribué à rendre le contrat de concession moins approprié comme instrument de réglementation. Le nombre d'options qui s'offraient aux autorités lors de la renégociation périodique des concessions diminuait sensiblement. Lorsqu'elles avaient fait les premiers appels d'offres pour les services du gaz, de l'électricité et du transport par tramways, les municipalités avaient pu généralement choisir entre plusieurs soumissionnaires. Ainsi, tant à Montréal qu'à Toronto, les concessions de tramways hippomobiles sont venues à échéance au moment même où la technologie promettait un nouveau moyen de transport, le tramway électrique. Et, au moment des appels d'offres, de nouvelles entreprises se sont présentées et ont réussi à décrocher la concession tant à Winnipeg qu'à Toronto. De même, plusieurs compagnies de gaz et d'électricité se sont fait concurrence pour obtenir les contrats d'éclairage des rues jusque vers 1900. Mais la concurrence pour les concessions a diminué considérablement vers le tournant du siècle. Que ce soit en raison d'économies d'échelle ou d'une stratégie délibérée des entreprises pour renforcer leur position de négociation, la consolidation à laquelle on a assisté dans ces secteurs a éliminé les solutions de rechange dont pouvaient disposer les municipalités. À Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax, de grandes sociétés contrôlant à la fois le gaz et l'électricité se sont formées. À l'exception de Montréal, elles étaient également propriétaires du réseau de tramways. Dans l'industrie du téléphone, Bell a consolidé sa position avec tellement de succès qu'elle a réussi, dès 1900, à éviter d'avoir à renégocier des concessions locales avec les municipalités.

La renégociation des contrats est survenue au moment où la concurrence pour l'obtention des concessions de services publics diminuait. Les ouvrages théoriques inspirés du modèle transactionnel indiquent que, dans de telles circonstances, la probabilité d'un échec contractuel sera plus grande et des mécanismes de réglementation plus complexes apparaîtront. C'est ce qui s'est produit au Canada et aux États-Unis. Mais le cheminement suivi dans les deux pays a différé en ce qui a trait à la fréquence avec laquelle on a eu recours au tribunal de réglementation moderne. Aux États-Unis, une jurisprudence s'est développée – de façon plus ou moins fortuite – limitant la capacité de l'État d'agir par opportunisme. Le système judiciaire a imposé moins de contraintes au comportement opportuniste des autorités gouvernementales au Canada.

Les écrits sur l'échec du mécanisme transactionnel citent généralement l'opportunisme pour décrire les actions trompeuses ou déloyales de l'une ou l'autre des parties lors de la renégociation d'un contrat. Ils mettent l'accent sur la description des conditions dans lesquelles un tel comportement pourra se révéler tout particulièrement coûteux. Mais on a accordé moins d'attention aux actions qui peuvent engendrer les conditions propices à un comportement opportuniste ou aux caractéristiques des agents en présence qui pourraient favoriser une prédisposition à l'opportunisme. Dans la présente étude, nous avons souligné que lorsque l'État est partie à la renégociation d'un contrat, un problème assez sérieux risque de se poser. L'État dispose d'un pouvoir de coercition qu'il peut utiliser à des fins d'expropriation lorsque le système judiciaire n'impose pas de contraintes suffisam-

ment sévères à un tel comportement. Là où il n'existe pas de garanties constitutionnelles suffisantes à l'égard de la propriété privée, l'État peut parfois exercer ce pouvoir de façon myope en cédant à des pressions populistes. Le cas échéant, l'internalisation des difficultés d'ordre contractuel aboutira à la nationalisation, car l'expropriation y est relativement moins coûteuse que dans un contexte où la propriété privée est protégée par des garanties constitutionnelles.

Les études de cas que nous présentons montrent que lorsque l'on a eu recours à l'entreprise publique pour résoudre des difficultés d'ordre contractuel, les autorités à divers endroits au Canada ont agi de façon spoliatrice. Au palier fédéral, l'organisme de réglementation a poussé les nouveaux chemins de fer transcontinentaux à la faillite en n'autorisant pas les augmentations de prix qui leur auraient permis d'amortir les hausses de coûts survenues entre 1917 et 1920. Un comité d'arbitrage spécial n'a pas reconnu les effets de cette politique au moment d'évaluer l'actif du chemin de fer du Grand Tronc. En Ontario, l'assemblée législative a aboli des lois qui contenaient des clauses protectrices et des dispositions figurant dans des concessions accordées antérieurement qui protégeaient les entreprises privées de services publics de la concurrence des entreprises publiques. Au Manitoba, les autorités ont menacé Bell Canada de lui imposer une taxe discriminatoire si elle ne cédait pas ses installations manitobaines à la province.

Dans les trois cas, il y a eu spoliation et opportunisme, mais il serait trompeur d'attribuer exclusivement cet état de fait à la myopie des dirigeants politiques de l'époque. Dans chacun des cas, les gestes posés par le secteur privé ont contribué à l'impasse qui est apparue. Le regroupement des entreprises de services publics a transformé un processus de négociation impliquant un grand nombre d'agents en compétition restreinte. Que cela ait été le résultat accidentel de la recherche d'économies d'échelle ou d'une tentative délibérée pour placer l'État en situation difficile au moment de la renégociation, l'effet a été le même. L'État en a conclu que le contrat de concession initial ne convenait plus.

Le contrat de concession a progressivement laissé paraître d'autres défauts au début du vingtième siècle, lesquels ont incité les autorités à rechercher un nouvel instrument de réglementation. Des histoires de corruption et de pots-de-vin avaient entaché la réputation des représentants gouvernementaux chargés de négocier les contrats de concession et contribué à discréditer ce type de contrat. En outre, la compétence fédérale sur des entreprises comme Bell, qui avaient reçu une charte dans l'intérêt général du Canada, menaçait la capacité des municipalités et des provinces d'exercer un contrôle local.

Les études de cas démontrent que l'échec du mécanisme contractuel n'a pas toujours entraîné la nationalisation. Dans deux provinces de l'Atlantique et en Alberta, l'instrument de réglementation qui est apparu ressemblait beaucoup au tribunal de réglementation indépendant adopté dans un grand nombre d'États américains après le tournant du siècle. Les taux étaient fixés de façon à donner un rendement équitable sur la juste valeur du capital. L'expérience de la Nouvelle-Écosse montre comment une régie des services publics a réussi à désamorcer une prise de contrôle extrêmement controversée qui était généralement interprétée comme une manœuvre de dilution du capital.

Dans trois autres cas, le contrat de concession a été modifié, pas tant en réaction aux plaintes des consommateurs au sujet des tarifs élevés, mais parce que les modalités initiales étaient devenues onéreuses pour le concessionnaire en raison des effets de l'inflation. Vers la fin de la Première Guerre mondiale et dans les quelques années qui suivirent, le coût de la main-d'œuvre a augmenté de façon spectaculaire. Des compagnies de tramways dont les contrats de concessions stipulaient un tarif fixe pour les passages et qui devaient défrayer des coûts de main-d'œuvre de plus en plus élevés, ont vu leur surplus d'exploitation s'évaporer. À Vancouver, on négocia un nouveau contrat prévoyant un relèvement du prix des passages et des possibilités de renégociation plus fréquentes. À Montréal, un contrat au prix coûtant majoré fut imposé à l'ensemble de la région métropolitaine après que les municipalités concernées aient été incapables de s'entendre sur les termes d'un nouveau contrat de concession. Au Manitoba, une régie des services publics, créée pour des raisons autres que la surveillance des entreprises privées de services publics, s'est montrée disposée à réviser les tarifs à la hausse après avoir évalué le coût de reconstitution du capital de l'entreprise de transports en commun.

Alors que la Colombie-Britannique et le Québec ont apporté des modifications à leur système de réglementation lorsque les entreprises de tramways ont fait face à des difficultés, ils n'ont pas envisagé l'adoption de la formule du tribunal de réglementation. Le fait également qu'un organisme de réglementation complet n'ait pas été créé en Colombie-Britannique pour exercer un contrôle sur les tarifs d'électricité est davantage attribuable à une ironie du sort découlant des conséquences imprévues d'un projet de loi sur les chemins de fer qu'à un choix raisonné. Quoi qu'il en soit, la Colombie-Britannique a continué à réglementer les tarifs d'électricité d'une manière très ponctuelle. La même chose peut être dite au sujet du Québec. En vertu de la législation sur les services publics adoptée dans cette province, l'organisme de réglementation ne jouait qu'un rôle d'instance de dernier recours. Une telle approche a permis de

renforcer plutôt que de remplacer le processus contractuel entre les municipalités et les entreprises de services publics.

Les événements montrent que l'on a réagi de façon fort diverse au Canada aux crises survenues dans le secteur des services publics. Dans certains cas, les contrats de concession ont cédé la place à des entreprises de services publics, alors que dans d'autres, ils n'ont subi que quelques modifications ou encore, ont été remplacés par des organismes de réglementation. Ce tableau contraste avec la situation observée aux États-Unis où le tribunal de réglementation a été l'instrument choisi à peu près partout. Les cheminements différents suivis au Canada et aux États-Unis nous permettent de mieux faire la distinction entre les théories concurrentes sur le choix de l'instrument d'intervention.

La théorie du choix de l'instrument d'intervention

Les économistes ont tendance à classer les théories selon qu'elles sont normatives ou positives. Les travaux récents sur la théorie du choix des instruments d'intervention de l'État ont analysé les contraintes dont doivent tenir compte les responsables des politiques, de même que des facteurs qui déterminent les possibilités de substitution entre les instruments (Trebilcock et coll., 1982). Ces travaux portent sur la notion normative selon laquelle le choix d'un instrument devrait être déterminé en fonction de son efficience technique relative; autrement dit, quelle que soit la politique visée, elle devrait être mise en œuvre par l'instrument le plus efficient possible.

Mais c'est une toute autre question que de se demander si une telle approche peut aussi être utilisée en vue d'expliquer pourquoi certains instruments sont choisis dans des situations particulières et ainsi formuler une théorie positive utile. En fait, un examen des raisons du choix d'un instrument particulier, comme l'entreprise publique, a des aspects à la fois normatifs et positifs. Les travaux de Trebilcock et Prichard (1983) portent principalement sur les caractéristiques institutionnelles de l'entreprise publique afin d'évaluer l'efficacité de cet instrument; ceux de Borcherding (1983) sont axés sur les aspects positifs du choix de l'entreprise publique. Mais dans les deux cas, les chercheurs ont tenté essentiellement de déduire une théorie de l'observation du rendement et leur démarche est semblable.

Tandis que les économistes essaient de comprendre le choix d'un instrument d'intervention à l'aide d'un cadre d'analyse simplificateur, les historiens formés dans la tradition des sciences humaines ont tendance à mettre l'accent sur la diversité de l'expérience humaine. Les institutions sont vues comme étant le produit d'une interaction complexe de problèmes économiques, de systèmes politiques et de contraintes judiciaires.

Nos travaux font largement appel à ces deux traditions. Nous mettons l'accent sur une question économique, le choix de l'instrument de réglementation. Mais l'approche historique nous permet de tracer l'évolution de cet instrument ou du type de contrat en réponse aux changements qui surviennent au niveau de la technologie et de la structure du marché. Nous avons constaté que les contraintes judiciaires ont évolué avec le temps au Canada, mais qu'elles n'ont jamais été aussi rigoureuses qu'aux États-Unis.

Néanmoins, les tendances qui apparaissent dans le choix des instruments donnent à penser qu'une théorie basée uniquement sur le déterminisme économique est peu convaincante. Le problème économique n'a pas été résolu de façon aussi univoque et simple. Les mécanismes de réglementation adoptés ont varié sensiblement d'un secteur et d'un endroit à l'autre. La préférence pour l'entreprise publique était suffisamment grande, ou les contraintes morales et juridiques suffisamment faibles, pour que la propriété publique soit la voie choisie dans le cas des chemins de fer au niveau fédéral, du téléphone au Manitoba, de la production de l'électricité en Ontario et des réseaux d'aqueduc dans l'ensemble. Mais ce n'est que dans le cas des réseaux d'aqueduc que nous pouvons parler d'un échec contractuel généralisé. Il est frappant de constater qu'à beaucoup d'endroits, on a évité de recourir, dans ces domaines, non seulement à la propriété publique, mais aussi au tribunal de réglementation moderne. En Colombie-Britannique et au Québec, les tarifs du gaz et de l'électricité n'ont pas été réglementés, sauf par le biais de contrats de concession. Les réseaux de transport en commun dans ces provinces n'ont été réglementés que lorsque l'industrie a menacé de s'écrouler. Cette constatation pourrait donner à penser que la théorie classique de la réglementation basée sur la protection des consommateurs est peu crédible, sauf que la réglementation par voie de concession existait également. À première vue, on pourrait aussi faire valoir cette constatation à l'appui d'une théorie de l'asservissement. Mais une telle théorie serait également inadéquate; la révision, vers 1919, des modalités de réglementation contractuelles s'appliquant au secteur des tramways n'a fait que rétablir le *statu quo* qui avait existé à l'époque du contrat de concession.

Au cours de cette période, le tribunal de réglementation moderne n'a été adopté d'emblée que dans trois provinces canadiennes : la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Alberta. Ici, le défaut inhérent de l'opportunisme politique semble avoir été supprimé par le recours à un organisme dont les décisions concordaient avec la position prise par les

tribunaux américains au sujet des mesures jugées confiscatoires. Même dans ce cas, l'expérience ne permet de dégager aucune théorie générale qui expliquerait le choix de l'organisme de réglementation. Ainsi, au Manitoba, ce choix répondait tout autant au besoin de surveiller la compagnie de téléphone appartenant à la province que de contrôler les tarifs des entreprises privées de services publics. Nous ne pouvons pas non plus déduire de l'expérience des provinces maritimes que le choix de l'instrument de réglementation au Canada a suffi à résoudre les difficultés soulevées par la renégociation des contrats de concession. Le gouvernement fédéral peut avoir choisi un instrument de réglementation pour le secteur ferroviaire et celui du téléphone, mais comme il n'a jamais adopté de norme de rendement équitable en fonction de la juste valeur, il a conséquemment été responsable de la faillite et de la nationalisation du réseau de chemins de fer. Par ailleurs, la même chose ne s'est pas produite dans l'industrie du téléphone, aussi réglementée par les autorités fédérales. À ce palier, nous avons donc deux exemples contrastants qui font ressortir le fait que le succès d'un instrument d'intervention ne dépendait pas du niveau de gouvernement qui l'adoptait.

L'expérience canadienne diverge sensiblement de celle observée aux États-Unis, où la commission de réglementation d'État est devenue la forme habituelle d'intervention. Troxel (1947, p. 71) fait observer qu'à la suite de l'adoption de lois dans les États de New York et du Wisconsin dans la première décennie du présent siècle, la formule de l'organisme de réglementation s'est rapidement répandue. En 1918, environ 30 États avaient adopté des lois pour réglementer un ou plusieurs monopoles locaux. En 1930, quelque 48 administrations avaient créé des régies de services publics; entre 42 et 45 de ces organismes surveillaient les tarifs du gaz ou de l'électricité, ou des services de tramways (Mosher et Crawford, 1933, pp. 28 et 29); 32 disposaient de normes détaillées pour évaluer le capital investi et 23 exerçaient un contrôle sur les émissions de titres. Au Canada, par contre, seulement trois provinces – celles que nous avons mentionnées plus haut – avaient des organismes de réglementation dont les normes étaient semblables à celles en vigueur aux États-Unis.

Ailleurs au Canada, deux solutions extrêmes sont apparues. En Colombie-Britannique et au Québec, on a réglementé au minimum le transport par tramways. En Ontario, au Manitoba et dans le secteur ferroviaire au niveau fédéral, l'entreprise publique est devenue le principal instrument de réglementation. L'incidence des contraintes juridiques (ou de leur absence) sur le choix de l'entreprise publique en Ontario, au Manitoba et au niveau fédéral a été abondamment commentée. L'expérience au Québec et en Colombie-Britannique peut également être reliée, en partie, au manque de contraintes d'ordre juridique ou constitutionnel obligeant les gouvernements à respecter des contrats écrits équitables.

Le fait que la Colombie-Britannique et le Québec n'aient pas assujetti leur secteur des services publics à un tribunal de réglementation moderne peut être attribué soit à une préférence pour le laissez-faire, soit aux incertitudes du système judiciaire canadien. La seconde explication est plus convaincante. Bien que les conditions préalables à une réglementation fructueuse aient été mises en place pendant cette période, on était loin de savoir quel impact aurait cette institution. Il a fallu plus d'une décennie avant que le bilan du nouvel organisme en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick puisse être évalué dans son ensemble. Le choix des institutions, tout comme celui des techniques de production, suppose une certaine part d'apprentissage sur le tas. Le fait que les provinces maritimes aient ouvert la voie de la réglementation de type américain n'est pas sans rapport avec les liens politiques et sociaux étroits qu'elles avaient avec la Nouvelle-Angleterre. Le Massachusetts avait amorcé le mouvement aux États-Unis en créant une commission de réglementation (Thompson et Smith, 1941, p. 193). Le reste du Canada mit plus de temps à voir les avantages du tribunal de réglementation parce que les jugements des tribunaux sur ce qui pouvait constituer un comportement acceptable mirent du temps à faire jurisprudence. La Colombie-Britannique et le Québec ont donc tout simplement été prudents dans l'adoption de nouvelles institutions. Bien que les préférences aient joué un certain rôle, il faut considérer qu'elles ont influé sur le moment choisi pour réglementer et non sur la volonté des autorités à cet égard. En 1935, le Québec a adopté une loi établissant un tribunal de réglementation, ce que la Colombie-Britannique a fait en 1938.

Le contexte juridique a aussi favorisé le choix de l'entreprise publique comme instrument de réglementation. On peut faire appel à au moins deux hypothèses afin d'expliquer pourquoi on a eu recours plus souvent à l'entreprise publique au Canada qu'aux États-Unis. D'une part, ce choix peut résulter d'une préférence plus marquée pour l'entreprise publique reposant sur certaines valeurs socio-politiques. D'autre part, il pourrait s'expliquer par le coût plus élevé de la réglementation comparativement à la propriété publique. L'hypothèse de la préférence et celle des coûts relatifs militent en faveur d'un recours plus fréquent à l'entreprise publique par rapport à la réglementation, et il est par conséquent difficile de favoriser l'une par rapport à l'autre. Bien que nous ne puissions pas éliminer l'argument fondé sur les préférences, nous pouvons au moins indiquer que les événements survenus sont aussi compatibles avec la logique des coûts relatifs.

Si ce dernier argument est exact, la transition de la réglementation par voie de contrats de concession à l'entreprise publique aurait dû s'accompagner d'un échec du modèle transactionnel. En particulier, l'État aurait dû agir de façon opportuniste. Dans trois secteurs importants – les chemins de fer, la production hydro-électrique et le téléphone – c'est effectivement ce qui s'est produit. Bien entendu, on peut encore soutenir que l'effet des coûts relatifs peut avoir été insignifiant par rapport à l'effet des préférences. Mais comme les dirigeants politiques, dans chaque cas, ont reconnu qu'il aurait été peu probable que l'on puisse obtenir le soutien politique requis pour la nationalisation s'il avait fallu indemniser intégralement les investisseurs privés, on peut supposer que les intervenants étaient conscients de la signification de l'effet des coûts relatifs.

Les exemples choisis pour illustrer l'applicabilité de la théorie concernent des événements survenus entre 1870 et 1939. Le passage du temps permet aux chercheurs de retrouver suffisamment de détails pour reconstituer un tableau raisonnablement complet des faits. Ce n'est pas le cas des nationalisations plus récentes, comme celle d'Hydro-Québec. Nous avons donc résisté à la tentation de faire aussi appel à des exemples plus rapprochés dans le temps. Néanmoins, cela ne veut aucunement dire que les nationalisations récentes ont aussi été le résultat d'un échec du mécanisme transactionnel comme celui que nous avons décrit. En fait, compte tenu de l'évolution graduelle des décisions des tribunaux canadiens dans l'imposition de normes de type américain aux autorités canadiennes, un ensemble de règles judiciaires non contraignantes est apparu, et celui-ci aurait dû rendre la réglementation moins coûteuse que la prise de contrôle par les pouvoirs publics. Les nationalisations plus récentes sont donc moins susceptibles d'être associées à un comportement opportuniste de l'État.

L'approche que nous avons adoptée ici ne permet pas de dégager une théorie irréfutable pour expliquer la création de toutes les sociétés d'État. D'une part, nous avons mis l'accent sur la raison de l'échec contractuel dans un seul domaine, celui des monopoles naturels. Mais un tel accent se justifie probablement dans d'autres situations. Bien entendu, la raison de l'échec contractuel peut être différente ailleurs. La société Air Canada (auparavant les Lignes aériennes Trans-Canada) n'était pas censée, au départ, appartenir exclusivement à l'État. Une participation avait été offerte à la compagnie des chemins de fer du Canadien Pacifique mais celle-ci a rejeté l'offre, probablement parce qu'elle était consciente que la valeur de sa position minoritaire dépendrait d'actions prises par le gouvernement, actions qui pourraient ne pas toujours être motivées par la maximisation des profits. Bien qu'il s'agissait là d'une forme différente d'échec contractuel, elle est néanmoins étroitement reliée à celle dont il est question ici.

En définitive, l'importance de notre approche va au-delà de la réinterprétation des événements historiques. Ce sur quoi nous tenons à insister est que l'échec du mécanisme contractuel est au centre de l'explication du choix de l'instrument d'intervention. La société doit résoudre le même problème qui s'est posé ici, mais dans d'autres contextes, si elle veut disposer d'une gamme variée d'options dans la gestion de ses politiques. L'État doit trouver le moyen de rédiger un contrat équitable et s'engager à en respecter les modalités. Le processus de réglementation a été choisi comme instrument pour établir les modalités d'un contrat équitable dans le secteur des services publics. L'autonomie et les règles détaillées des organismes de réglementation visaient à donner à ceux-ci l'autorité nécessaire pour élaborer un contrat équitable – un contrat qui n'était pas influencé indûment par des considérations partisanes ou la corruption. Mais même là, l'organisme de réglementation n'a pu fonctionner de façon satisfaisante tant qu'on ne lui a pas interdit d'adopter un comportement opportuniste, c'est-à-dire l'obliger à respecter les modalités du contrat qu'il avait négocié.

Plus récemment, le gouvernement canadien s'est engagé dans une nouvelle série d'initiatives qui n'ont aucun lien direct avec le motif initial de son intervention – qui était de protéger les consommateurs contre le risque d'exploitation de la part des monopoles naturels. Les objectifs de développement régional, la stratégie industrielle, la politique énergétique et la politique du transport aérien ont tous mené à la création d'entreprises publiques. Dans certains cas, il est possible que l'échec du mécanisme transactionnel, imputable à des problèmes de vérification ou de traitement de l'information ou à des facteurs d'incitation, débouche sur la formation d'une entreprise publique. Mais il ne faudrait pas négliger le rôle des problèmes de risque moral, comme l'évoque l'exemple d'Air Canada. Dans la plupart des cas, le succès ou l'échec d'une initiative gouvernementale dépend d'autres aspects de la politique de l'État, et celle-ci, dans d'autres domaines, est suffisamment imprévisible pour qu'il soit impossible de tenir compte de toutes les éventualités dans les termes du contrat initial. La renégociation sera donc nécessaire et un risque moral comme celui qui s'est manifesté dans l'exemple de la nationalisation des chemins de fer pourra engendrer des problèmes. Mais, de façon générale, les intervenants du secteur privé ne disposeront d'aucune protection si des pressions politiques mènent à un comportement opportuniste. L'établissement d'une entreprise publique est l'une des façons d'internaliser de tels effets externes.

Lorsque les responsables gouvernementaux sont en mesure de restreindre leur comportement dans ces situations, ils peuvent envisager une gamme d'instruments de politique plus large que la seule entreprise publique. Là où l'organisation privée de la production permet une plus grande efficience ou – comme dans le secteur privé – que le partage des risques par un quelconque contrat de concession procure des avantages, l'État peut choisir un instrument autre que l'entreprise publique. S'il ne peut pas surmonter le problème d'ordre transactionnel associé au dilemme du risque moral généralement présent dans l'activité gouvernementale, il pourrait n'avoir d'autre choix que de recourir à l'entreprise publique comme instrument d'intervention. Si l'on veut disposer d'une gamme d'arrangements contractuels et envisager diverses politiques sans les accompagner de la création de sociétés d'État, il est nécessaire de s'attaquer directement au problème du risque moral qui est si souvent présent dans les contrats impliquant l'État. Dans le cas contraire, notre étude indique qu'un instrument – l'entreprise publique – sera adopté plus fréquemment que cela n'aurait été le cas autrement. Les personnes qui partagent les objectifs associés aux mesures politiques plus récentes mais qui, pour des raisons politiques ou économiques, affichent une certaine réticence devant l'expansion du secteur des entreprises publiques, pourraient envisager le type de mesures de protection susceptibles de permettre la réalisation de certains de ces objectifs par le biais d'autres arrangements contractuels.

Notes

Chapitre 1

1 Pour une analyse de certains des facteurs en cause, voir P. L. Joskow et R. G. Noll (1981).

2 G. Stigler (1961), J. R. Baldwin (1975), et S. Peltzman (1976).

3 G. Douglas et J. Miller (1974), W. Jordan (1970), ainsi que A. F. Friedlander et R. H. Spady (1980).

4 G. Stigler et C. Friedland (1962), et G. A. Jarrell (1978).

5 Voir F. M. Scherer (1971), pp. 537 et 538, note 40, pour une interprétation différente des résultats de Stigler et Friedland.

Chapitre 2

1 L'ouvrage de A. Kahn (1970), volume 1, renferme un bon résumé de l'interprétation classique.

2 O. E. Williamson (1971), (1979), (1981*a*) et (1981*b*), ainsi que Williamson et coll. (1975).

3 Voir la U.S. Federal Communications Commission (1939).

4 Des transferts de richesse entre générations peuvent encore se produire avec la propriété publique; celle-ci ne résoud donc pas le problème d'efficience qui se pose.

Chapitre 3

1 Les éléments historiques proviennent de I. R. Barnes (1942), et de C. W. Thompson et W. R. Smith (1941).

2 Voir Barnes, pp. 224 à 229, et Thompson et Smith, pp. 163 à 171, au sujet des modalités des concessions.

3 Voir Thompson et Smith, p. 157 et Barnes, p. 228, pour une description plus complète des frais exigés.

4 Ce problème est devenu particulièrement aigu entre 1910 et 1920 lorsque les prix ont augmenté d'environ 150 %.

5 Pour une analyse des rapports entre la politique et les concessions de services publics à New York, voir G. Myers (1974).

6 Article I, section 10 de la Constitution; voir Thompson et Smith, p. 157.

7 Voir Barnes, pp. 219 à 222, pour une analyse des trois types de contrats.

8 Voir I. Bussing (1968) pour une analyse approfondie de ce type de contrat.

9 Voir Barnes, pp. 234 à 241, et Thompson et Smith, pp. 180 et 181, pour un traitement général des problèmes qui se sont posés avec les contrats à prix coûtant majoré.

10 Le juge Taft dans la cause *Wolff Packing Co. c. Court of Industrial Relations of Kansas*, 262 U.S. (1923), p. 522, citée dans Barnes, p. 6.

11 Le juge Holmes dans la cause *Tyson & Brother c. Banton*, 273 U.S. (1927), pp. 418 à 456, citée dans Barnes, pp. 8 et 17.

12 Dans la cause *Chicago, Burlington & Quincy R. Co. c. l'État de l'Iowa*, 94 U.S. (1877), p. 155.

13 Dans la cause *Munn c. l'État de l'Illinois*, 9 U.S. (1876), p. 113.

14 Dans la cause *German Alliance Insurance Co. c. l'État du Kansas*, 233 U.S. (1914), p. 389.

15 Dans la cause *Tyson & Brother c. Banton*, 273 U.S. (1927), pp. 418 à 456.

16 Dans la cause *Ribnik c. McBride*, 227 U.S. (1928), p. 350.

17 Dans la cause *New State Ice Co. c. Liebmann*, 285 U.S. (1932), p. 262.

18 Dans la cause *Nebbia c. l'État de New York*, 291 U.S. (1934), p. 502.

19 Voir Barnes, p. 12; voir aussi C. F. Phillips (1965).

20 Phillips (pp. 79 et 80), note le fait qu'en 1940, le tribunal a conclu que la question de l'« intérêt public » avait été réglée dans la cause Nebbia et qu'en 1950, cette question n'était plus mentionnée.

21 Dans les causes *Slaughter-House*, 83 U.S. (16 Wall.) (1973), p. 36, citées dans Barnes, p. 198.

22 Dans la cause *Stone c. Farmers' Loan & Trust Co.*, 116 U.S. (1886), p. 307, citée dans Barnes, pp. 198 et 199.

23 Dans la cause *Reagan c. Farmers' Loan & Trust Co.*, 154 U.S. (1894), p. 362, citée dans Barnes, p. 199.

24 Au sujet de la notion d'un droit de propriété par rapport à la valeur d'usage ou d'échange, voir J. R. Commons (1932), chapitre 2.

25 Dans la cause *Smyth c. Ames*, 169 U.S. (1898), pp. 466 à 550; voir aussi Barnes, pp. 371 à 378, au sujet de cette cause.

26 Les tribunaux de première instance avaient rendu des décisions plus tôt, dans les années 1890, à ce sujet. Voir Barnes, pp. 371 et 372.

27 Pour l'un des rares travaux de recherche consacré entièrement à cette question, voir N. L. Smith (1932).

28 Voir Barnes, pp. 523 à 525, qui note que ces points ont été résumés dans la cause *Bluefield W. W. & Imp. Co. c. l'État de la Virginie de l'Ouest*, 262 U.S. (1923), pp. 679 et 692.

29 Reconnu initialement dans la cause *Reagan c. Farmers' Loan & Trust Co.*; voir Barnes, pp. 199 et 525.

30 Dans la cause *Willcox c. Consolidated Gas Co.*, 212 U.S. 19 (1909), pp. 48 et 49, citée dans Barnes, p. 524.

31 Dans la cause *Bluefield c. l'État de la Virginie de l'Ouest*, citée dans Barnes, p. 524.

32 Dans la cause *Bluefield c. l'État de la Virginie de l'Ouest*, citée dans Barnes, p. 525.

33 Voir Phillips (p. 267), qui cite la cause *Public Service Commission of Montana c. Great Northern Utilities Co.*, 289 U.S. (1935), pp. 130 et 135.

34 Voir Myers (1968), chapitres 10 et 11, pour une description de ce processus au début de l'ère de construction des chemins de fer au Canada.

35 Dans la cause *Willcox c. Consolidated Gas Co.*, 212 U.S. (1909), p. 19, citée dans Barnes, p. 380.

36 Dans la cause *Newton c. Consolidated Gas Co.*, 258 U.S. (1922), p. 165, citée dans Barnes, p. 383.

37 Dans la cause *McCardle c. Indianapolis Water Co.*, 272 U.S. (1926), p. 400, citée dans Barnes, p. 391.

38 Dans la cause *Lindheimer c. Illinois Bell Telephone Co.*, 292 U.S. (1934), p. 151, dont il est question dans Barnes, pp. 393 à 395.

39 Dans la cause *Federal Power Commission c. Natural Gas Pipeline Co.*, 315 U.S. (1942), pp. 575 et 586.

40 Voir Barnes, pp. 506 à 514, pour un exposé sur la mesure dans laquelle la pratique du Massachusetts était conforme à la norme de l'investissement prudent.

41 Jarrell, p. 270; voir aussi C. E. Troxel (1947), pp. 70 à 74.

Chapitre 4

1 Pour les commentaires de la Commission royale (1916) sur l'importance de soustraire le contrôle du Grand Tronc aux intérêts britanniques et de le rapatrier au Canada, voir G. R. Stevens (1962), p. 474.

2 Voir L. T. Fournier (1935), pp. 40 à 42. Le gouvernement garantissait approximativement 211 millions de dollars de la dette à long terme de 294 millions du Canadian Northern. La dette du Grand Trunk Pacific, si elle n'était pas garantie par le Grand Tronc, était cautionnée par le gouvernement du Canada.

3 Voir Stevens, pp. 504 et 505; voir aussi A. W. Currie (1957), pp. 472 et 473.

4 Les sommes ont été avancées au Canadien Pacifique pour la construction du tronçon du Pas du Nid-de-Corbeau, en réaction à la menace posée par des intérêts américains qui envisageaient de s'implanter dans la région; la construction par l'État du chemin de fer Intercolonial en vue de relier le centre du Canada aux provinces Maritimes découlait du désir d'avoir une voie ferroviaire ne passant pas par le nord du Maine, comme c'était le cas de la ligne du Canadien Pacifique. L'entente conclue avec le Grand Tronc pour la construction du National Transcontinental (le tronçon de l'Ouest devant porter le nom de Grand Trunk Pacific) renfermait une clause précisant que le réseau entier devait avoir un caractère national. Voir G. P. Glazebrook (1964), p. 137.

5 La concession de terres était également prévue dans d'autres chartes approuvées et bon nombre d'entre elles ont éventuellement été acquises par le Canadian Northern. Voir Stevens, pp. 22 à 28 et Glazebrook, p. 145.

6 Voir W. A. MacIntosh (1924), p. 13, pour une description de l'antipathie à l'égard du CP dans les provinces des Prairies.

7 Pour une analyse des pressions exercées sur le gouvernement pour l'amener à égaliser les tarifs de transport des marchandises, voir W. T. Jackman (1935).

8 Les audiences ont révélé que la compagnie du Grand Tronc avait faussé ses résultats depuis 1914, durant les négociations prolongées engagées par cette société pour se libérer de ses obligations à l'égard du Grand Trunk Pacific. Voir Currie (1959), p. 467.

9 Pour une historique de la réglementation du transport ferroviaire au Canada, voir A. R. Wright (1963).

10 Voir Jackman (1935), pour une analyse de la tendance de la commission de réglementation à mettre l'accent sur la structure tarifaire plutôt que sur le niveau des tarifs du transport ferroviaire.

11 Jackman, pp. 239 à 277, cité dans Currie (1959), p. 45. Voir aussi Currie (1946), p. 148; (1957), p. 445; et (1959), p. 32.

12 Dans la cause des tarifs de l'Ouest, dont il est fait état dans l'ouvrage de Currie (1957), pp. 534 et 535.

13 Stevens, p. 149, et Currie (1957), p. 445.

14 Canada, Chambre des communes (1922), p. 176.

15 Canada, Chambre des communes (1922), p. 171.

16 Canada, Chambre des communes (1922), pp. 184, 185 et 202; la garantie absolue a été réduite à 2 292 760 $ lorsque la ligne du Lac Supérieur a été louée au gouvernement.

17 Taft était particulièrement bien qualifié en matière d'évaluation, puisqu'il avait convaincu l'Interstate Commerce Commission des États-Unis d'évaluer officiellement les investissements des chemins de fer américains. Voir Currie (1957), p. 461.

18 Stevens (p. 242) note qu'au début du siècle, le Grand Tronc transportait vers l'Est un sixième des marchandises en provenance du midwest américain.

19 Voir Currie (1957), pp. 310 à 324, pour une description de la lutte que se livraient le Grand Tronc et le Canadien Pacifique.

20 Les données du tableau 4-6 ont été établies par Moody's à partir des chiffres des comptes rendus officiels qui sont exprimés en livres sterling et convertis en dollars à un taux de change de 1 £ = 4,86 $. Comme le taux de change a varié après 1914, les recettes brutes et les frais d'exploitation auraient des valeurs différentes si le taux de change réel avait été employé, mais la tendance à la hausse du ratio des frais d'exploitation aux recettes brutes n'aurait pas été touché. Les dépenses fixes ne varieraient pas parce qu'elles étaient en partie exprimées en fonction du taux de change précité (voir la note 21). Les recettes nettes, qui correspondent à la somme de l'excédent d'exploitation et des dépenses fixes, ne seraient pas non plus touchées car l'excédent est déjà exprimé en dollars canadiens.

21 La dette obligatoire du Grand Trunk Pacific garantie par la compagnie du Grand Tronc était en partie libellée en dollars et en partie libellée en livres sterling. La valeur en dollar des paiements d'intérêts dont cette dernière était responsable en vertu de la caution accordée aurait donc varié en fonction du taux de change entre les devises canadienne et anglaise. Avant la guerre, ce taux était fixé à 1 £ = 4,86 $ CAN, mais en 1920 – à l'époque de la décision du conseil d'arbitrage – le coût d'une livre sterling était tombé à 4,08 $ CAN. Cependant, il semble qu'il ait été courant de stipuler que le détenteur d'une obligation pouvait toucher ses intérêts au Royaume-Uni ou en Amérique du Nord et que le taux de change applicable à une telle conversion était de 4,86. Ceci aurait eu pour effet de priver le Grand Tronc de tout avantage résultant d'une appréciation de la monnaie canadienne. Il est difficile de dire à la lecture des publications de Poor's et Moody's, si toute la dette obligatoire libellée en sterling comportait ce privilège. Si tel n'était pas le cas, le Grand Tronc aurait pu rencontrer plus facilement ses obligations contractuelles étant donné que le taux de 4,86 aurait été employé pour calculer le montant des intérêts à verser alors que le taux de change effectivement en vigueur aurait servi à la conversion, en livres sterling, des bénéfices exprimés en dollars canadiens.

22 À l'époque, le premier ministre aurait été hostile au Grand Tronc. Stevens (p. 458) signale qu'en 1908, le premier ministre Borden croyait que la compagnie avait perdu sa neutralité politique et soutenait le parti Libéral, ce qui l'a poussé à écrire, avec irritation, que si le Grand Tronc cherchait une querelle, le parti Conservateur n'hésiterait pas à y répondre. Pourtant, il ne se dégage aucune mesquinerie de la lecture des offres soumises au Grand Tronc par M. Borden, avant la création du conseil d'arbitrage. Il est cependant plus difficile d'évaluer si ses opinions ont influé sur les pressions qu'il a exercées sur l'organisme de réglementation.

Chapitre 5

1 La décision du juge J. Riddel dans la cause *Florence Mining Co. c. Cobalt Lake Mining Co.* (1908), 18 O.L.R. 275, p. 279, citée dans G. S. Challies (1963), pp. 75 et 76.

2 E. Jones et D. McCalla (1979), pp. 314 à 320; voir aussi A. F. Artibise (1975), chapitre 12.

3 Dans la cause *Edinburgh Street Tramways Co. c. Lord Provost, etc., of Edinburgh* (1894), A.C., p. 456, citée dans Challies, p. 172.

4 Dans la cause *London County Council c. London Street Tramways Co.*, L.R. (1894), 2 Q.B., p. 189, citée dans Challies, p. 173.

5 Dans la cause *Kingston Light, Heat, and Power Co. c. Kingston* (1904), 20 T.L.R., 448 P.C.

6 Dans la cause *Peterborough c. Peterborough Electric Light and Power* (1916), 52 O.L.R. 9, citée dans Challies, p. 196.

7 Dans la cause *Toronto c. Toronto Railway* (1925), A.C. 177 (1924), 4 D.L.R., citée dans Challies, p. 171.

8 Voir Challies, p. 111, qui cite des causes datant de 1909, 1910 et 1918.

9 Dans la cause *Toronto c. Toronto Street Railway* (1893), A.C. 511, citée dans Challies, p. 188.

10 Dans la cause *Town of Berlin c. The Berlin and Waterloo Street Railway* (1908), 19 O.L.R. 57; (1910), 42 S.C.R. 581, citée dans Challies, pp. 195 et 215.

11 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1912), 2 Geo. V., chapitre 64.

12 Halifax Electric Tramway Company Limited, *Annual Report* (1902), cité dans Houston, *Annual Financial Review* (1903).

13 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1895), 58 Vic., chapitre 107.

14 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1886), 49 Vic., chapitre 124.

15 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1890), 53 Vic., chapitre 193, et (1889), 52 Vic., chapitre 135.

16 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1903-1904), 3 Edw. VII, chapitre 26, *An Act to amend c. 33, Acts of 1903*.

17 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1907), 7 Edw. VII, chapitre 40.

18 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1909), 9 Edw. VII, chapitre 1.

19 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1912), 2 Geo. V, chapitre 64.

20 Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, *Journals and Proceedings* (1913), partie 2, annexe 27, *Report of Board of Commissioners of Public Utilities* (1912).

21 Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, *Journals and Proceedings* (1913), partie 2, annexe 27, *Report of Board of Commissioners of Public Utilities* (1918).

22 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1917), 7-8 Geo. V, chapitre 56.

23 Nouvelle-Écosse, *Revised Statutes* (1923), chapitre 15, article 15.

24 Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, *Journals and Proceedings* (1924), partie 2, annexe 27, *Report of Board of Commissioners of Public Utilities*; voir aussi d'autres années (1917 à 1925).

25 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1909), 9 Edw. VII, chapitre 167.

26 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1910), 10 Edw. VII, chapitre 160.

27 Voir C. Armstrong et H. V. Nelles (1976), pour un compte rendu de cette lutte et de la controverse politique qui s'en est suivie.

28 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1912), 2 Geo. V, chapitre 78.

29 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1913), 3 Geo. V, chapitre 194.

30 Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, *Journals and Proceedings* (1914), partie 2, annexe 27, *Report of Board of Commissioners of Public Utilities* (1913).

31 Nouvelle-Écosse, *Statutes* (1914), 4 Geo. V, chapitre 180.

32 Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, *Journals and Proceedings* (1917), partie 2, annexe 27, *Report of Board of Commissioners of Public Utilities* (1916).

33 Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, *Journals and Proceedings* (1919), partie 2, annexe 27, *Report of Board of Commissioners of Public Utilities* (1918).

34 La diminution du taux réalisé en 1902-1903 est le résultat d'une augmentation du capital survenue au cours de ces deux années et qui ne s'était pas encore traduite dans les bénéfices.

35 Les titres tant de la Halifax Tramway que de la Nova Scotia Light and Power Company portaient intérêt au taux de 5 %.

36 Au sujet du prix d'émission, voir Armstrong et Nelles (1976), p. 127; sur la question de la recapitalisation de 1928, voir Nova Scotia Light and Power Company, *Annual Report*, 1929, cité dans Houston, *Annual Financial Review* (1929).

37 Dans le calcul de ce pourcentage, les escomptes autorisés par la régie des services publics ont été appliqués aux chiffres représentant la dette et les capitaux propres tels que déclarés dans le rapport annuel de la Nova Scotia Tramways and Power Company.

38 Nouveau-Brunswick, *Acts* (1910), 10 Edw. VII, chapitre 5.

39 *Synoptic Report of the Proceedings of the Legislative Assembly of the Province of New Brunswick* (1910), p. 20.

40 Voir Armstrong et Nelles (1986), pp. 198 à 200.

41 Transcription des audiences de la New Brunswick Telephone, tenues entre le 21 janvier et le 18 juin 1920, p. 106, dont des extraits figurent dans Armstrong et Nelles (1986), p. 281, note 31.

42 Nouveau-Brunswick, *Revised Statutes* (1927), chapitre 127.

43 Dans la cause *Couronne c. Board of Public Utility Commissionners ex parte, Moncton Tramways, Electricity, and Gas, Limited*, citée dans Challies, p. 170.

44 Dans la cause *Moncton c. Moncton Tramways, Electricity, and Gas Company*, PUR (1932), B. 368, p. 373, citée dans Challies, p. 169.

45 Dans la cause *Couronne c. Board of Commissionners of Public Utilities* (1934), 9 M.P.R. 1, p. 8, citée dans Challies, p. 170.

46 Dans la cause *Couronne c. Rideout et al. ex parte, Moncton Electricity and Gas Company, Limited*, le 29 juin 1949, Cour suprême du Nouveau-Brunswick, D.L.R., volume 4, p. 12.

47 Le processus de réglementation n'a pas très bien débuté lorsque la division des appels de la cour de l'Alberta a jugé, en 1920, que les contrats antérieurs à 1915 ne pouvaient être assujettis à l'examen de l'organisme de réglementation. Mais des décisions ultérieures ont renversé cette position. Voir H. R. Milner (1930), p. 104.

48 Elle n'a eu à tenir une audience d'évaluation qu'une seule fois pour déterminer la valeur du capital basée sur la valeur du remplacement des installations, en raison d'un manque de données sur l'investissement effectif. Voir la cause sur la tarification *Red Deer c. Western General Electric Company*, citée dans Milner (1930), p. 105.

49 Western Natural Gas, Light, Heat, and Power Company, *Annual Reports* (1917 et 1918), cités dans Houston, *Annual Financial Review* (1918 et 1919).

50 Western Natural Gas, Light, Heat, and Power Company, *Annual Report* (1921), cité dans Houston, *Annual Financial Review* (1922).

51 Voir International Utilities Corporation, *Annual Report* (1925), cité dans Houston, *Annual Financial Review* (1925).

Chapitre 6

1 Les villes qui, comme Hamilton et Québec, ont été propriétaires de leur propre réseau dès le départ avaient initialement cherché à y intéresser des sociétés privées, mais sans succès, étant donné que les bénéfices prévisibles ne compensaient pas les risques d'une telle entreprise dans les petites villes. Voir Armstrong et Nelles (1986), pp. 31 et 32.

2 En 1856, seulement un neuvième de toutes les maisons étaient raccordées aux réseaux d'aqueduc. Voir Jones et McCalla (1979), p. 306.

3 Province du Canada, *Statuts* (1843), 7 Vic., chapitre 44, cité dans Armstrong et Nelles (1986), p. 16, note 10.

4 Province du Canada, *Statuts* (1857), 20 Vic., chapitre 81, article 10; voir aussi Armstrong et Nelles (1986), p. 18.

5 Ontario, *Statuts* (1872), 35 Vic., chapitre 78.

6 Comme à cette époque il n'y avait pas de compteurs, le raccordement obligatoire aurait permis à la compagnie de toucher automatiquement des recettes pour chaque ménage. Voir Artibise (1975), p. 350, note 17.

7 En 1893, la compagnie a fait adopter une loi provinciale qui empêchait la ville de Winnipeg d'exploiter son propre réseau d'aqueduc jusqu'à l'échéance de la concession accordée à la compagnie, soit en 1900. Voir Artibise, pp. 349 et 350, note 12.

8 En grande partie, l'historique qui suit figure dans l'ouvrage de Armstrong et Nelles (1986), pp. 13 à 29.

9 Province du Canada, *Statuts* (1847), 10-11 Vic., chapitre 79.

10 La Consumer's Gas Company a réussi à faire insérer dans la nouvelle charte, accordée en 1853, une clause restrictive limitant le tarif du gaz à un maximum de 2,50 $ par million de pieds cubes. Voir Armstrong et Nelles (1986), p. 23.

11 *Saturday Night*, les 14, 21 et 28 janvier 1888, cité dans Armstrong et Nelles (1986), p. 82, note 33.

12 La protection n'était que partielle en ce sens que l'État aurait pu l'abolir, bien qu'il ait choisi de ne pas le faire.

13 Des détails sur les contrats de réglementation à Toronto et Montréal dont il est question ici figurent dans Armstrong et Nelles (1986), pp. 37, 38, et 46 à 51.

14 Pour un compte rendu du processus de renégociation qui s'est déroulé en Europe dans les années 1890, voir J. P. McKay (1976). On peut trouver une étude de cas de l'évolution de l'industrie dans un État des États-Unis dans l'ouvrage de E. S. Mason (1932).

15 Les lois d'incorporation des compagnies se trouvent dans Province du Canada, *Statuts* (1861), 24 Vic., chapitre 84, acte pour incorporer la Montreal City Passenger Railway Company, et *Statuts* (1861), 24 Vic., chapitre 83, acte pour incorporer la Toronto Street Railway Company.

16 La Montreal Street Railway Company a circonscrit la menace en faisant l'acquisition de ces compagnies. Voir Armstrong et Nelles (1986), p. 42.

17 William Mackenzie a joué un rôle clé dans l'établissement des entreprises de services publics à Vancouver, Winnipeg et Toronto; il a par ailleurs été le principal architecte de la Compagnie du Chemin de fer Canadien du Nord.

18 Aux États-Unis, les gouvernements de divers États ont tiré partie des avantages de la concurrence en accordant des concessions rivales; voir D. F. Wilcox (1921).

19 Voir Toronto Railway Company, *Annual Report* (1910), cité dans Houston, *Annual Financial Review* (1911). La taxe était de 8 % pour les recettes jusqu'à concurrence de 1 million de dollars, de 10 % jusqu'à 1,5 million de dollars, de 12 % jusqu'à 2 millions de dollars, de 15 % jusqu'à 3 millions de dollars, et de 20 % au-delà de 3 millions de dollars.

20 Montreal Street Railway Company, *Annual Report* (1911), cité dans Houston, *Annual Financial Review*, novembre 1911, annexe, p. 237.

21 Montreal Street Railway Company, *Annual Report* (1902), tel que publié dans Houston, *Annual Financial Review* (1903).

22 Toronto Railway Company, *Annual Report* (1902), tel que publié dans Houston, *Annual Financial Review* (1903).

23 Voir les chapitres 7, 9, 10 et 11.

Chapitre 7

1 Colombie-Britannique, *Public Utilities Act* (1938), 2 Geo. VI, chapitre 47, article 44.

2 Pour un historique plus approfondi et plus détaillé de la BCER, voir les articles de Patricia Roy publiés en 1971, 1972 et 1973.

3 Assemblée législative de la Colombie-Britannique, *Journals* (1894-1895), annexes, tel que citée dans Armstrong et Nelles (1986), p. 97, note 14.

4 Assemblée législative de la Colombie-Britannique, *Royal Commission on Municipal Government, Report 1912*, Victoria, Imprimeur du Roi (1913).

5 Comme on en fait état dans le rapport annuel de la BCER pour 1920; voir Houston, *Annual Financial Review* (1921). La BCER avait déjà repoussé une attaque de la compagnie en invoquant ses liens avec le gouvernement libéral d'Ottawa. La WCP avait contesté les droits de la BCER sur les eaux du lac Coquitlam en encourageant la ville de New Westminster à nier à la BCER les droits sur cette eau. Ces droits relevaient du gouvernement fédéral par suite d'une décision rendue en 1910 par le Comité judiciaire du Conseil privé. Le Comité avait jugé que la ceinture ferroviaire, soit une bande de 20 milles de largeur s'étendant des deux côtés de la ligne principale du CP, relevait de l'autorité fédérale. En retour d'une promesse faite par la BCER de soutenir financièrement un nouveau journal d'allégeance libérale en Colombie-Britannique, le Cabinet fédéral avait tranché en faveur de cette société. Voir P. E. Roy (1972), pp. 240 à 243.

6 *Report of the Royal Commission of Inquiry into the Vancouver Utilities Question* (1918), Commissaire chargé d'enquêter sur les conditions économiques et les opérations de la British Columbia Electric Railway Company et de ses filiales (1918).

7 Voir le rapport annuel de la BCER pour l'année 1919 dans la publication de Houston, *Annual Financial Review*.

8 Assemblée législative de la Colombie-Britannique, *Journals* (1919), projet de loi 69.

9 Assemblée législative de la Colombie-Britannique, *Journals* (1920), projet de loi 64.

10 Roy (1971), pp. 12 et 13; et Armstrong et Nelles (1986), p. 261, note 34. Se reporter également à Canada, *Statuts* (1920), volumes 10-11, Geo. V, chapitre 65.

11 Elle a proposé pour ce faire de transférer ses avoirs matériels à sa filiale à charte fédérale – la Vancouver Fraser Valley and Southern Railways. Voir Roy (1971), p. 14.

12 L'accord fut scellé en 1922 par l'adoption de la *British Columbia Electric Railway Passenger Rates Act*. Toute municipalité ou la BCER pouvait demander au Cabinet d'établir une commission en vertu de la *Public Inquiries Act* pour déterminer si les tarifs étaient inéquitables ou exagérés. Voir Roy (1971), p. 18.

Chapitre 8

1 Province du Canada, *Statuts* (1880), 43 Vic., chapitre 67, tel que cité dans Armstrong et Nelles (1986), p. 72, note 43.

2 Québec, *Statuts* (1881), 44-45 Vic., chapitre 66; Ontario, *Statuts* (1882), 45 Vic., chapitre 71, tel que cité dans Armstrong et Nelles (1986), p. 72, note 44.

3 La Western Union a tenté d'obtenir un siège au Conseil d'administration de Bell dès le début des années 1880, mais n'a pas réussi et a vendu peu après ses actions dans Bell Canada. Voir Armstrong et Nelles (1986), p. 72, note 42.

4 Voir Canada, Chambre des communes, Comité spécial chargé de faire enquête sur les divers systèmes de téléphone au Canada et ailleurs, *Rapport*, volume 2, Ottawa, Imprimeur du Roi (1905), p. 101, tel que cité dans Armstrong et Nelles (1986), p. 108, note 46.

5 Une clause avait été ajoutée à la charte de Bell lors de la recapitalisation de 1892, obligeant la société à obtenir l'approbation du Cabinet pour toute hausse de tarif. Voir Province du Canada, *Statuts* (1892), 55-56 Vic., chapitre 67.

6 APC, RG 46, Commission des chemins de fer du Canada, *Papers*, volumes 1 et 2, tel que cité dans Armstrong et Nelles (1986), p. 167, note 12.

7 Canada, *Statuts* (1908), 7-8 Edw. VII, chapitre 61, article 4, pp. 1 à 8.

8 Ontario, *Statuts* (1907), 7 Edw. VII, 37. Voir Armstrong (1981), chapitre 5.

9 Armstrong et Nelles (1973), pp. 172 à 175; et (1986), pp. 172 et 173.

10 Canada, *Statuts* (1906), 6 Edw. VII, chapitre 42, tel que cité dans Armstrong et Nelles (1986), p. 174, note 36.

11 Dans la cause *Ville de Montréal c. Bell Telephone Co.* (1912), 15, C.R.C., p. 118, cité dans A. J. de Grandpré (1970), p. 30.

12 Dans la cause *B.C. Telephone Company c. Vancouver* (1921), 27 C.R.C., p. 259, tel que citée dans de Grandpré (1970), p. 30.

Chapitre 9

1 Au 31 décembre 1905, les dépenses en immobilisations de Bell s'élevaient à 1 360 787 $. La société a investi environ 1 million de dollars au Manitoba en 1906 et environ 700 000 $ en 1907, portant ainsi ses investissements totaux dans cette province à 3 060 787 $ à la fin de 1907. Voir J. Mavor (1917), pp. 26 et 27.

2 Comme en Ontario, l'entreprise publique n'avait pas à payer de taxes municipales, contrairement aux entreprises privées. Voir Mavor (1917), p. 59.

3 Mavor (1917, p. 23) cite une déclaration du procureur général à l'effet que la baisse des tarifs du service téléphonique en région rurale après la nationalisation avait été clairement ordonnée par le gouvernement.

4 Voir Mavor (1917), pp. 21, 58, 69, 75, 79 et 83.

5 Manitoba, *Statutes* (1912), 2 Geo. V. chapitre 66.

6 Mavor (1917, pp. 123 à 131) signale que l'entreprise privée d'électricité avait alors présenté une demande de charte pour le service téléphonique et que celle-ci lui a été refusée.

7 Manitoba, *Statutes* (1892), 55 Vic., chapitre 56, tel que cité dans Armstrong et Nelles (1986), p. 94, note 3.

8 Manitoba, *Statutes* (1899), 62-3 Vic., chapitre 25, tel que cité dans Armstrong et Nelles (1986), p. 154, note 36.

9 Cette possibilité était plus grande qu'elle ne le paraissait à l'époque. Nelles (1976, p. 470) signale que le premier ministre et certains membres de son Cabinet détenaient des actions de la société en question.

10 Voir J. E. Rea (1975), p. 85 et Nelles (1976), p. 469.

11 Dans la cause *Winnipeg Electric Company*, PUR (1920), F 879, p. 893, telle que citée dans Challies, p. 169.

12 Voir Nelles (1976, pp. 472 à 478) pour une description détaillée des objectifs du ministère de l'Intérieur.

13 Armstrong et Nelles (1977*a*) expliquent que les autorités fédérales avaient précédemment retenu la formule du monopole (à Calgary) pour accroître la production d'hydroélectricité parce que celle-ci s'avérait plus efficace pour l'exploitation en commun des cours d'eau.

14 Nelles (1976, p. 473) prétend que les autorités fédérales préféraient, pour des raisons idéologiques et pour faciliter les négociations, confier la mise en valeur de ces ressources à une entreprise privée plutôt qu'à une entreprise publique.

15 D'après Nelles (1976, pp. 475 et 476), la municipalité de Winnipeg devait payer 17,50 $ le kWh. Voir Manitoba (1939).

16 Voir Armstrong et Nelles (1984), pour une analyse de l'effet des scandales.

17 Voir Armstrong (1981, chapitre 5), pour une analyse des conflits fédéraux-provinciaux en général.

Chapitre 10

1 Armstrong et Nelles (1986), pp. 58 et 59; voir aussi la figure 1 à la page 135 pour une comparaison des taux de croissance des populations de Toronto et de Montréal.

2 Une concession avait été accordée à cette société en 1892, mais cela n'a mené à rien.

3 En 1906, le gouvernement n'a reçu que 60 000 $.

4 J. C. Hopkins, *Canadian Annual Review* (1907), p. 516.

5 Voir l'*Ontario Hydro Act* de 1906, qui précisait les intérêts que les municipalités devaient payer pour tout investissement fait en leur nom.

6 Hopkins, *Canadian Annual Review* (1908), p. 299 – il s'agit des municipalités de Toronto, London, Guelph, Stratford, St. Thomas, Woodstock, Berlin, Galt, Hespeler, St. Mary's, Preston, Waterloo, New Hamburg et Ingersoll.

7 Ontario, *Statutes* (1906), 6 Edw. VII, chapitre 15, articles 11 et 12. Voir également Mavor (1925), p. 55.

8 Voir Dewar (1983), pour un compte rendu de cet épisode.

9 Hopkins, *Canadian Annual Review* (1906), p. 183.

10 Hopkins, *Canadian Annual Review* (1909), p. 374.

11 Hopkins, *Canadian Annual Review* (1913), pp. 417 et 418.

12 Mavor (1925), p. 138; voir également Nelles (1975), p. 292.

13 Ontario, *Statutes* (1916), 6 Geo. V, chapitre 20, article 7.

14 Nelles (1975), p. 300; et Mavor (1925), p. 150.

15 Hopkins, *Canadian Annual Review* (1916), p. 511.

16 Hopkins, *Canadian Annual Review* (1914), p. 403.

17 Hopkins, *Canadian Annual Review* (1914), p. 403.

Chapitre 11

1 Voir J. H. Dales (1957), chapitre 3, pour un aperçu historique de cette période.

2 Au moment où les entreprises d'électricité ont été regroupées, un nouveau contrat d'électricité a été signé avec la Montreal Street Railway Company à un tarif de 25 $/ch pour une période de 20 ans.

3 Voir « The effect of public competition on the rates charged by the Montreal Light, Heat and Power Company », dans le quatrième rapport annuel de la New York Power Authority (1934), pp. 90 à 103, tel que cité dans Barnes, p. 840. Voir aussi Dales, p. 225.

4 En 1923, la Montreal Public Service Corporation est devenue la Quebec-New England Hydro-Electric Corporation et a été vendue à une nouvelle compagnie, la United Securities Company. Cette dernière avait été formée conjointement par la Montreal Light et la Shawinigan. En 1926, la United Securities a été fusionnée avec la Montreal Light, Heat and Power Company pour former une nouvelle compagnie, la Montreal Light, Heat and Power Consolidated.

5 Québec, *Statuts* (1909), 9 Édouard VII, chapitre 16.

6 Québec, *Statuts* (1920), 10 George V, chapitre 21.

7 Québec, *Statuts* (1935), 25-26 George V, chapitre 24.

8 Québec, *Statuts* (1904), 4 Édouard VII, chapitre 35.

9 Québec, *Statuts* (1904), 4 Édouard VII, chapitre 12.

10 Québec, *Statuts* (1911), 1 George V, chapitre 14.

11 Québec, *Statuts* (1911), 1 George V, chapitre 27.

12 Québec, *Statuts* (1918), 8 George V, chapitre 811.

13 Voir P. Dirks (1981), pour un historique du mouvement visant à réduire les tarifs d'électricité au Québec durant cette période. Voir aussi Dales, pp. 241 et 242.

14 Québec, *Statuts* (1935), 25-26 George V, chapitre 49.

15 Dales, p. 118; voir aussi Armstrong et Nelles (1986), p. 365, note 14.

16 La comparaison donne des résultats encore plus disproportionnés si on utilise les tarifs en vigueur à Québec. En 1929, le tarif domestique à Québec était de 5,5 cents le kWh. Voir Dirks (1981), p. 20.

17 La première année pour laquelle on a une telle ventilation des données est précisément 1933.

Liste des tableaux

3-1	Croissance de la valeur nette des installations de production dans les secteurs réglementés aux États-Unis, 1870-1930	16
3-2	Propriété privée et publique dans le secteur de l'électricité aux États-Unis, puissance installée, 1902-1925	16
4-1	Comparaison des recettes réelles et nominales des sociétés de chemins de fer par tonne-mille de marchandises transportées, Canada et États-Unis, 1890-1922	30
4-2	Comparaison du ratio des bénéfices nets aux recettes totales pour les sociétés de chemins de fer, Canada et États-Unis, 1907-1925	31
4-3	Achalandage et recettes ferroviaires de la compagnie du Grand Tronc, 1894-1919	32
4-4	Dividendes versés par la compagnie de chemins de fer du Grand Tronc, 1898-1913	33
4-5	Données statistiques sur la compagnie du Grand Tronc, 1894-1919	36
4-6	Recettes, dépenses, gains nets et frais fixes par mille de voie ferrée, compagnie du Grand Tronc, 1903-1919	37
4-7	Frais fixes et surplus d'exploitation de la compagnie de chemins de fer du Grand Tronc, 1894-1919	38
4-8	Capital-actions de la compagnie de chemins de fer du Grand Tronc, 1894-1915	38
4-9	Changements dans le capital-actions émis par la compagnie de chemins de fer du Grand Tronc, 1894-1915	39
5-1	Comparaison des factures mensuelles d'électricité à Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax, par niveau de consommation, 1913	50
5-2	Statistiques financières de la Halifax Electric Tramway Company Limited, 1901-1914	53
5-3	Rendement annuel réalisé par la Halifax Electric Tramway Company Limited, 1901-1914	54
5-4	Gains, dividendes et paiements d'intérêts de la Halifax Electric Tramway Company Limited, 1900-1916, et de la Nova Scotia Tramways and Power Company Limited, 1917-1925	55
5-5	Historique financier de la Maritime Telegraph and Telephone Company Limited, 1914-1929	56
5-6	Taux de rendement réalisé par la Maritime Telegraph and Telephone Company Limited, 1914-1929	57
5-7	Prix et rendement des débentures de la Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Company, 1917-1924	59
7-1	Rentabilité et achalandage de la British Columbia Electric Railway Company Limited, 1905-1927	73
9-1	Statistiques financières de la Winnipeg Electric Railway Company, 1905-1928	91
10-1	Comparaison du fardeau fiscal de la Toronto Street Railway Company et de la United States Electric Tramways, 1915-1918	97
10-2	Potentiel hydro-électrique aux chutes Niagara, 1906 et 1910	99

10-3	Recettes brutes de la Toronto Electric Light Company, 1900-1919	105
10-4	Comparaison du prix des passages de tramways, 1915-1922	106
11-1	Comparaison des tarifs domestiques d'électricité en Ontario et à Montréal, 1908-1933	116
11-2	Comparaison des ventes et des tarifs d'électricité par type de consommation en Ontario et au Québec, 1933 et 1939	117

Bibliographie

ARMSTRONG, C., *The Politics of Federalism: Ontario's Relations with the Federal Government 1867-1942*, University of Toronto Press, Toronto, 1981.

ARMSTRONG, C. et H. V. NELLES, « Private property in peril: Ontario businessmen and the federal system, 1898-1911 », *Business History Review*, vol. 47, 1973, pp. 158-176.

_____, « Getting your way in Nova Scotia: 'Tweaking' Halifax, 1909-1917 », *Acadiensis*, vol. 5, 1976, pp. 105-131.

_____, « Competition vs. convenience: Federal administration of Bow River waterpowers, 1906-13 », dans *The Canadian West: Social Change and Economic Development*, ouvrage publié sous la direction de Henry Klassen, Comprint Publishing Co., Calgary, 1977*a*, pp. 163-180.

_____, *The Revenge of the Methodist Bicycle Company: Sunday Streetcars and Municipal Reform in Toronto, 1888-1897*, Peter Martin and Associates, Toronto, 1977*b*.

_____, « Contrasting development of the hydro-electric industry in the Montreal and Toronto regions, 1900-1930 », *Journal of Canadian Studies*, vol. 18, 1983, pp. 5-27.

_____, « The rise of civic populism in Toronto, 1870-1920 », dans *Forging a Consensus: Historical Essays on Toronto*, ouvrage publié sous la direction de Victor Russel, University of Toronto Press, Toronto, 1984, pp. 192-237.

_____, *Monopoly's Moment: The Organization and Regulation of Canadian Utilities, 1830-1930*, Temple University Press, Philadelphie, 1986.

ARTIBISE, A. F. J., *Winnipeg: A Social History of Urban Growth, 1874-1914*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 1975.

BALDWIN, J. R., *The Regulatory Agency and the Public Corporation*, Ballinger, Cambridge (Mass.), 1975.

_____, « Regulation versus public enterprise: Instrument choice in the case of natural monopoly », dans *Government Enterprise: Roles and Rationales*, communication présentée à un colloque tenu par le Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1984, pp. 103-182.

BARNES, I. R., *The Economics of Public Utility Regulation*, F. S. Crofts and Co., New York, 1942.

BIGGAR, E. B., *Hydro-Electric Development in Ontario*, Ryerson Press, Toronto, 1920.

BORCHERDING, T. E., « Toward a positive theory of public sector supply arrangements », dans *Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice*, ouvrage publié sous la direction de J. R. S. Prichard, Butterworths, Toronto, 1983, pp. 99-184.

BRUNET, M., *La présence anglaise et les Canadiens : Études sur l'histoire et la pensée des deux Canadas*, Librairie Beauchemin, Montréal, 1964.

BUCHANAN, J. et G. TULLOCK, *The Calculus of Consent, Logical Foundation of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1965.

BUSSING, I., *Public Utility Regulation and the So-Called Sliding-Scale* (première publication en 1936), Columbia University Press, New York, 1968.

CANADA, BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *Street Car Fares and Index Numbers*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, 1927.

_____, *Central Electrical Stations*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, 1933 et 1939.

_____, Direction des services publics, *Index Numbers of Rates for Electricity for Residence Lighting and Tables of Monthly Bills for Domestic Service*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, 1931.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Grand Trunk Arbitration Award*, vol. LVIII, n° 6, Document parlementaire n° 20, 1922.

_____, *Statistiques des chemins de fer*, diverses années.

CANADA, *Annuaire*, Imprimerie du Roi, Ottawa, diverses années.

CANADIEN PACIFIQUE, *Submission to the Royal Commission on Transportation*, appendice à la première partie, Montréal, 1949.

CHALLIES, G. S., *The Law of Expropriation*, 2e édition, Wilson et Lafleur, Montréal, 1963.

COMMONS, J. R., *Legal Foundations of Capitalism*, Macmillan, New York, 1932.

CURRIE, A. W., « Rate control of public utilities in British Columbia », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 10, 1944, pp. 381-390.

_____, « Rate control on Canadian public utilities », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 12, 1946, pp. 148-158.

_____, *The Grand Trunk Railway of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1957.

_____, *Economics of Canadian Transportation*, 2e édition, University of Toronto Press, Toronto, 1959.

DALES, J. H., *Hydroelectricity and Industrial Development: Quebec, 1898-1940*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1957.

DAYAN, D., « Vertical integration and monopoly regulation », thèse de doctorat, Université Princeton, 1972.

DE GRANDPRÉ, A. J., « Fair return for utilities – Concept or reality? », *McGill Law Journal*, vol. 16, 1970, pp. 19-38.

DEMSETZ, H., « Why regulate utilities? », *Journal of Law and Economics*, vol. 11, 1968, pp. 55-65.

DEWAR, K. C., « Private electrical utilities and municipal ownership in Ontario, 1891-1900 », *Urban History Review*, vol. 12, nº 1, juin 1983, pp. 29-38.

DE ZOETE, *The de Zoete Equity Gilt Study: A Study of the Relative Performance of Equity and Fixed Interest Investment from 1919 to 1984*, 30e édition annuelle, de Zoete and Bevan, Londres, 1985.

DIRKS, P., « The public power movement in Quebec City, 1929-1934 », *Urban History Review*, vol. 10, 1981, pp. 17-30.

DOUGLAS, G. et J. MILLER, *Economic Regulation of Domestic Air Transport*, The Brookings Institution, Washington, 1974.

DOWNS, A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957.

EASTERBROOK, W. T. et H. G. J. AITKEN, *Canadian Economic History*, Macmillan, Toronto, 1963.

ÉTATS-UNIS, BUREAU OF THE CENSUS, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1957*, deux volumes, département du Commerce, Washington (D.C.), 1960.

_____, *The Statistical History of the United States from Colonial Times to the Present*, Basic Books, New York, 1976.

_____, FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION, *Investigation on the Telephone Industry in the United States*, également publié comme *House Document*, nº 340, 76e Congrès, première session, 1939.

FOURNIER, L. T., *Railway Nationalization in Canada: The Problem of Canadian National Railways*, Macmillan, Toronto, 1935.

FRIEDLANDER, A. F. et R. H. SPADY, *Surface Freight Transport: Equity, Efficiency and Competition*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1980.

FRISKEN, F., « A triumph for public ownership: The Toronto transportation Commission 1921-53 », dans *Forging a Consensus: Historical Essays on Toronto*, ouvrage publié sous la direction de Victor Russel, University of Toronto Press, Toronto, 1984, pp. 128-171.

GAUVIN, M., « The reformer and the machine: Montreal civic politics from Raymond Préfontaine to Médéric Martin », *Journal of Canadian Studies*, vol. 13, 1978, pp. 16-27.

GLAZEBROOK, G. P. de T., *A History of Transportation in Canada*, vol. II, Clarke, Irwin, Toronto, 1964.

HALL, C. A. S., « Electrical utilities in Ontario under private ownership, 1890-1914 », thèse de doctorat, Université de Toronto, 1968.

HANNAH, L., *Electricity Before Nationalization: A Study of the Development of the Electricity Supply Industry in Britain to 1948*, Macmillan, Londres, 1979.

HINES, W. D., *War History of American Railroads*, Yale University Press, New Haven, 1928.

HOPKINS, J. C., *The Canadian Annual Review of Public Affairs*, Annual Review Publishing Company, Toronto, diverses années.

HOUSTON, W. R., *Annual Financial Review*, W. Briggs, Toronto, diverses années.

HUGHES, T. P., *Networks of Power: Electrification in Western Society, 1880-1930*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1983.

JACKMAN, W. T., *Economic Principles of Transportation*, University of Toronto Press, Toronto, 1935.

JACKSON, A. B., « The determination of the fair return for public utilities », *Canadian Public Administration*, vol. 7, 1964, pp. 343-359.

JARRELL, G. A., « The demand for state regulation of the electric utility industry », *Journal of Law and Economics*, vol. 21, 1978, pp. 269-295.

JONES, E. et D. MCCALLA, « Toronto waterworks, 1840-77: Continuity and change in nineteenth century Toronto politics », *Canadian Historical Review*, vol. 60, 1979, pp. 300-323.

JORDAN, W., *Airline Regulation in America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1970.

JOSKOW, P. L. et R. G. NOLL, « Regulation in theory and practice: An overview », dans *Studies in Public Regulation*, ouvrage

publié sous la direction de G. Fromm, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1981, pp. 1-78.

KAHN, A., *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, deux volumes, Wiley, New York, 1970-1971.

LAVALLÉE, O. S. A., *The Montreal City Passenger Railway Company*, Canadian Railroad Historical Association, Montréal, 1961.

MACAVOY, P. W., *The Economic Effects of Regulation; the Trunk-Line Railroad Cartels and the Interstate Commerce Commission before 1900*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1965.

MACINTOSH, W. A., *Agricultural Cooperation in Western Canada*, Ryerson Press, Toronto, 1924.

MANITOBA, *Report of the Royal Commission on the Municipal Finances and Administration of the City of Winnipeg*, Winnipeg, 1939.

MASON, E. S., *The Street Railway in Massachusetts: The Rise and Decline of an Industry*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1932.

MAVOR, J., *Government Telephones: The Experience of Manitoba, Canada*, MacLean Publishing Co., Toronto, 1917.

_____, *Niagara in Politics: A Critical Account of the Ontario Hydro-Electric Commission*, E. P. Dutton and Company, New York, 1925.

MCCORMICK, R. L., « The discovery that business corrupts politics: A reappraisal of the origins of progressivism », *American Historical Review*, vol. 86, 1981, pp. 247-274.

MCKAY, J. P., *Tramways and Trolleys: The Rise of Urban Mass Transport in Europe*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1976.

MERCER, L. J., « Taxpayers or investors: Who paid for the land-grant railroads? », dans *Business History Review*, vol. 50, 1972, pp. 279-291.

MILNER, H. R., « Public utility rate control in Alberta », *Canadian Bar Review*, vol. 11, février 1930, pp. 101-111.

MOODY'S INVESTORS' SERVICE, *Analysis of Railroad Investments*, New York, diverses années.

_____, *Analyses of Investments, Steam Railroads*, New York, diverses années.

MOSHER, W. E. et F. G. CRAWFORD, *Public Utility Regulation*, Harper and Brothers, New York, 1933.

MYERS, G., *History of Canadian Wealth*, Argosy-Antiquarian Ltd., New York, 1968 (première impression en 1914).

_____, *History of Public Franchises in New York City*, Politics and People Series, Arno Press, New York, 1974.

NELLES, H. V., *The Politics of Development: Forests, Mines and Hydro-Electric Power in Ontario, 1849-1941*, Macmillan, Toronto, 1975.

_____, « Public ownership of electrical utilities in Manitoba and Ontario, 1906-30 », *Canadian Historical Review*, vol. 57, n° 4, décembre 1976, pp. 461-484.

PELTZMAN, S., « Toward a more general theory of regulation », *Journal of Law and Economics*, vol. 19, 1976, pp. 211-240.

PHILLIPS, C. F., *The Economics of Regulation: Theory and Practice in the Transportation and Public Utilities Industries*, R. D. Irwin, Homewood (Illinois), 1965.

PLEWMAN, W. R., *Adam Beck and the Ontario Hydro*, Ryerson Press, Toronto, 1947.

POOR'S, *Manual of Railroads and Corporation Securities*, Poor's Publishing Company, New York, diverses années.

_____, *Manual of the Railroads of the United States*, Poor's Publishing Company, New York, diverses années.

REA, J. E., « How Winnipeg was nearly won », dans *Cities in the West*, ouvrage publié sous la direction de A. R. McCormack et Ian MacPherson, Musées nationaux du Canada, Ottawa, 1975, pp. 74-87.

ROY, P. E., « Regulating the British Columbia Electric Railway: The first public utilities commission in British Columbia », *B. C. Studies*, vol. 11, 1971, pp. 3-20.

_____, « The fine arts of lobbying and persuading: The case of the B.C. Electric Railway, 1897-1917 », dans *Canadian Business History: Selected Studies, 1497-1971*, ouvrage publié sous la direction de D. S. Macmillan, McClelland and Stewart, Toronto, 1972, pp. 239-254.

_____, « Direct management from abroad: The formative years of the British Columbia Railway », *Business History Review*, vol. 48, été 1973, pp. 239-259.

SCHERER, F. M., *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Rand, Chicago, 1971.

SHAWINIGAN WATER AND POWER COMPANY, *Twenty-Five Years of Progress: The Shawinigan Water and Power Company*, Desbarets, Montréal, 1926.

SKELTON, O. D., *The Railway Builders: A Chronicle of Overland Highways*, Glasgow, Brook and Company, Toronto, 1916.

SMITH, N. L., *The Fair Rate of Return in Public Utility Regulation*, Houghton Mifflin, Boston et New York, 1932.

STEVENS, G. R., *Canadian National Railways*, vol. II, Clarke, Irwin, Toronto, 1962.

STIGLER, G. J., « The theory of economic regulation », *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, 1961, pp. 3-21.

STIGLER, G. et C. FRIEDLAND, « What can regulators regulate? The case of electricity », *Journal of Law and Economics*, vol. 5, 1962, pp. 1-16.

THOMPSON, C. W. et W. R. SMITH, *Public Utility Economics*, première édition, McGraw-Hill, New York, 1941.

TREBILCOCK, M. J., D. G. HARTLE, J. R. S. PRICHARD et D. N. DEWEES, *Le choix des instruments d'intervention*, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1982.

TREBILCOCK, M. J. et J. R. S. PRICHARD, « Crown corporations: The calculus of instrument choice », dans *Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice*, ouvrage publié sous la direction de J. R. S. Prichard, Butterworths, Toronto, 1983, pp. 1-98.

TROXEL, C. E., *Economics of Public Utilities*, Rinehart, New York, 1947.

URQUHART, M. C. et K. A. H. BUCKLEY, *Historical Statistics of Canada*, première édition, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.), 1965.

USHER, D., *The Economic Prerequisite to Democracy*, Columbia University Press, New York, 1981.

VIGOD, B. L., « Alexandre Taschereau and the negro king hypothesis », *Journal of Canadian Studies*, vol. 13, 1978, pp. 3-15.

WALLACE, H. E., *The Manual of Statistics, Stock Exchange Handbook*, New York, 1900.

WHITE, W. A., « Toronto's reluctant entrance into the railway mania of the 1850s », *Urban History Review*, vol. 10, 1981, pp. 31-38.

WILCOX, D. F., *Municipal Franchises*, deux volumes, The Gervais Press, Rochester (N. Y.), Engineering News Book Department, New York, 1910-1911.

_____, *Analysis of the Electric Railway Problem*, New York, 1921.

WILLIAMSON, O. E., « The vertical integration of production: Market failure considerations », *American Economic Review*, vol. 61, 1971, pp. 112-123.

_____, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York, 1975.

_____, « Transaction cost economics: The governance of contractual relations », *Journal of Law and Economics*, vol. 22, 1979, pp. 233-261.

_____, « The modern corporation: Origins, evolution, attributes », *Journal of Economic Literature*, vol. 19, 1981*a*, pp. 537-570.

_____, « The economics of organization: The transaction cost approach », *American Journal of Sociology*, vol. 87, 1981*b*, pp. 547-577.

WILLIAMSON, O. E., M. L. WACHTER et J. E. HARRIS, « Understanding the employment relation: The analysis of idiosyncratic exchange », *Bell Journal of Economics*, vol. 6, 1975, pp. 50-80.

WRIGHT, A. R., « An examination of the role of the Board of Transport Commissioners for Canada as a regulatory tribunal », *Canadian Public Administration*, vol. 6, 1963, pp. 349-385.

Conseil économique
du Canada

Economic Council
of Canada